

**Институт экономики переходного  
периода**

Негосударственный некоммерческий фонд  
«Аналитический центр  
агропродовольственной экономики»



**Научные труды № 37Р**

Н. Карлова, И. Кобута, М. Прокопьев,  
Е. Серова, И. Храмова, О. Шик

**Агропродовольственная политика и  
международная торговля: российский аспект**

**Москва  
2001**



**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

Негосударственный некоммерческий фонд «Аналитический центр  
агропродовольственной экономики»

**НАУЧНЫЕ ТРУДЫ**

**№ 37Р**

Н. Карлова, И. Кобута, М. Прокопьев,

Е. Серова, И. Храмова, О. Шик

**Агропродовольственная политика и  
международная торговля: российский аспект**

**Москва**

**2001**

# **Институт экономики переходного периода**

**Научный редактор: Н. Карлова**  
**Выпускающий редактор: Н. Главацкая**

**Компьютерный дизайн: А. Астахов**

*ISBN 5-93255-060-0*

**Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.**

103918, Москва, Газетный пер., 5  
Тел. (095) 229-6413, FAX (095) 203-8816  
E-MAIL – root @iet.ru, WEB Site – <http://www.iet.ru>  
© Институт экономики переходного периода, 2001.

Настоящая книга написана по материалам исследований Аналитического центра АПЭ в области внешней торговли агропродовольственными товарами и государственного регулирования этой торговли. Книга не претендует на всестороннее освещение этой огромной темы, она лишь акцентирует внимание на отдельных проблемах, исследованных авторами. Более того, разные разделы книги имеют разную глубину проработки: некоторые главы являются сугубо описательными (например, глава, посвященная динамике и структуре внешней торговли), в некоторых содержится экономический анализ (например, анализ государственной поддержки аграрного сектора и, в частности, политики регулирования агропродовольственной торговли). Отдельные главы родились из материалов, нацеленных на решение конъюнктурных проблем государственной политики (на рынке подсолнечника и сахара), другие рассматривают стратегические вопросы (касаются переговоров с ВТО).

Еще в 1993 году, когда уже второй год шли либеральные реформы в России, проводилась земельная реформа в сельском хозяйстве, приватизировались предприятия, рушилась советская система распределения агропродовольственной продукции и несколько лет как была либерализована внешняя торговля, а в сознании и руководителей всего АПК, и руководителей хозяйств внешние рынки не имели какой-либо ощутимой связи с внутренним производством. И дело было не только в том, что до 1994 года продолжалось субсидирование продовольственного импорта и ограничение агропродовольственного экспорта при уже надвинувшемся кризисе аграрного перепроизводства в условиях резкого падения покупательной способности населения. Большинство аграрного истеблишмента просто не осознавало, насколько связана мировая экономика, насколько российский агропродовольственный сектор становится частью мировой системы агропродовольственного производства. Когда-то А.В. Чаянов писал о социальных нитях, «которые связывают хозяйство Сидора Карпова, затерявшееся в пермских лесах, с лондонскими банками, и заставляют его испытывать на себе влияние биения пульса лондонской биржи». Так и наше сельское хозяйство к середине 1990-х годов стало чувствовать влияние мировой конъюнктуры, мировые цены стали столь же необходимой информацией, как и закупочные цены в соседнем райцентре.

Именно в это время возник интерес к исследованиям внешнеторговых проблем в АПК. Рост этого интереса был вызван и начавшимся переговорным процессом с ВТО. Влияние мировых рынков стало казаться грозным, пугающим, давящим отечественного производителя, и первой реакцией на это стало стремление отгородиться: пока примитивно, импортным тарифом. Но со временем импортное регулирование постепенно становилось все более изощренным, все более сложным. Только к 2000-2001 годам Россия стала осознавать, что мировых рынков нужно не бояться, но участвовать в них, становиться полноценным игроком на них: вывозить свою продукцию, выбирать импортера. Стали формироваться группы интересов, лоббирующие выгодные для себя меры внешнеторговой политики. Внутренняя и внешняя политика перестали быть изолированными, начали работать комплексно, а это значит - стало необходимым увязывание мер по регулированию отечественного рынка и внешнеторговых потоков. Иными словами, вопросы внешней торговли перестали быть тематикой, отдельной от тематики развития АПК. Именно

поэтому наш Центр с самого первого дня своего существования и занимается ими.

Авторы данной книги вполне осознают, что тема требует более глубокого экономического анализа, количественных оценок и прогнозов. Только на такой основе возможны обоснованные рекомендации для экономической стратегии и тактики. Тем не менее, за прошедшее время пройден определенный этап, накоплена изначальная информация, получены некоторые результаты. Представляя их на суд читателя, авторы уже планируют дальнейшие исследования на основе моделирования агропродовольственного сектора и оценки влияния мировых рынков на внутреннее производство. Нас будут также интересовать и количественные оценки вступления России в ВТО. В этой связи нам представляется важным оценить и последствия для российского АПК вступления в ВТО такого крупного торгового партнера страны, какой является Украина (этим объясняется присутствие в книге главы о вступлении Украины в ВТО).

В первом разделе книги рассмотрена динамика и основные тенденции агропродовольственной торговли России за 1990-е годы, проанализированы важнейшие факторы, лежащие в основе выявленных трендов. Второй раздел посвящен внешнеторговой политике в агропродовольственном секторе в тот же период. Третий раздел рассматривает вопросы вступления России и Украины во Всемирную торговую организацию.

В Аналитическом центре АПЭ исследования по внешнеторговой тематике ведет Наталья Карлова. Именно ей принадлежит основная заслуга в формировании и редактировании данной книги.

**Е.Серова**

Доктор экономических наук,  
президент Аналитического центра АПЭ,  
руководитель направления Института экономики переходного периода.

Настоящая книга написана по материалам исследований Аналитического Центра АПЭ в области внешней торговли агропродовольственными товарами и государственного регулирования этой торговли. Книга не претендует на всестороннее освещение этой огромной темы, она лишь акцентирует внимание на отдельных проблемах, исследованных авторами. Более того, разные разделы книги имеют разную глубину проработки: некоторые главы являются сугубо описательными (например, глава, посвященная динамике и структуре внешней торговли), в некоторых содержится экономический анализ (например, анализ государственной поддержки аграрного сектора и, в частности, политики регулирования агропродовольственной торговли). Отдельные главы родились из материалов, нацеленных на решение конъюнктурных проблем государственной политики (на рынке подсолнечника и сахара), другие рассматривают стратегические вопросы (касаются переговоров с ВТО).

Еще в 1993 году, когда уже второй год шли либеральные реформы в России, проводилась земельная реформа в сельском хозяйстве, приватизировались предприятия, рушилась советская система распределения агропродовольственной продукции и несколько лет как была либерализована внешняя торговля, а в сознании и руководителей всего АПК, и руководителей хозяйств внешние рынки не имели какой-либо ощутимой связи с внутренним производством. И дело было не только в том, что до 1994 года продолжалось субсидирование продовольственного импорта и ограничение агропродовольственного экспорта при уже надвинувшемся кризисе аграрного перепроизводства в условиях резкого падения покупательной способности населения. Большинство аграрного истеблишмента просто не осознавало, насколько связана мировая экономика, насколько российский агропродовольственный сектор становится частью мировой системы агропродовольственного производства. Когда-то А.В. Чаянов писал о социальных нитях, «которые связывают хозяйство Сидора Карпова, затерявшееся в пермских лесах, с лондонскими банками, и заставляют его испытывать на себе влияние биения пульса лондонской биржи». Так и наше сельское хозяйство к середине 1990-х годов стало чувствовать влияние мировой конъюнктуры, мировые цены стали столь же необходимой информацией, сколько закупочные цены в соседнем райцентре.

Именно в это время возник интерес к исследованиям внешнеторговых проблем в АПК. Рост этого интереса был вызван и начавшимся переговорным процессом с ВТО. Влияние мировых рынков начало казаться грозным, пугающим, давящим отечественного производителя, и первой реакцией на это стало стремление отгородиться: пока примитивно, импортным тарифом. Но со временем импортное регулирование постепенно становилось все изощренней, все более сложным. Только к 2000-2001 годам Россия стала осознавать, что мировых рынков нужно не бояться, но участвовать в них, становиться полноценным игроком на них: вывозить свою продукцию, выбирать импортера. Стали формироваться группы интересов, лоббирующие выгодные для себя меры внешнеторговой политики. Внутренняя и внешняя политика перестали быть изолированными, начали работать комплексно, а это значит - стало необходимым увязывание мер по регулированию отечественного рынка и внешнеторговых потоков. Иными словами, вопросы внешней торговли перестали быть тематикой, отдельной от тематики развития АПК. Именно

поэтому наш Центр с самого первого дня своего существования и занимается ими.

Авторы данной книги вполне осознают, что тема требует более глубокого экономического анализа, количественных оценок и прогнозов. Только на такой основе возможны обоснованные рекомендации для экономической стратегии и тактики. Тем не менее, за прошедшее время пройден определенный этап, накоплена изначальная информация, получены некоторые результаты. Представляя их на суд читателя, авторы уже планируют дальнейшие исследования на основе моделирования агропродовольственного сектора и оценки влияния мировых рынков на внутреннее производство. Нас будут также интересовать и количественные оценки вступления России в ВТО. В этой связи нам представляется важным оценить и последствия для российского АПК вступления в ВТО такого крупного торгового партнера страны, какой является Украина (этим объясняется присутствие в книге главы по вступлению Украины в ВТО).

В первом разделе книги рассмотрена динамика и основные тенденции агропродовольственной торговли России за 1990-е годы, проанализированы важнейшие факторы, лежащие в основе выявленных трендов. Второй раздел посвящен внешнеторговой политике в агропродовольственном секторе в тот же период. Третий раздел рассматривает вопросы вступления России и Украины во Всемирную торговую организацию.

В Аналитическом центре АПЭ исследования по внешнеторговой тематике ведет Наталья Карлова. Именно ей принадлежит основная часть материалов и заслуга в формировании и редактировании данной книги.

Е.Серова

## Содержание

### **Раздел 1. Основные тенденции в области агропродовольственной торговли**

#### **Глава 1.1. Внешняя торговля России сельскохозяйственной продукцией и продовольствием: динамика и структура**

- 1.1.1. Внешняя торговля сельскохозяйственной продукцией и продовольствием в экономике страны
- 1.1.2. Товарная структура внешней торговли
- 1.1.3. Географическая структура внешней торговли
- 1.1.4. Продовольственная безопасность

### **Раздел 2. Эффективность политики регулирования внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием**

#### **Глава 2.1. Анализ эффективности государственной поддержки аграрного сектора в переходной экономике**

- 2.1.1. Методы количественной оценки уровня государственной поддержки сельского хозяйства
- 2.1.2. Особенности государственной поддержки сельского хозяйства в России в переходный период
- 2.1.3. Количественная оценка уровня поддержки АПК в России
- 2.1.4. Оценка адекватности полученных результатов. Анализ влияния различных факторов на полученные коэффициенты
- Выводы. Рекомендации по совершенствованию политики
- Литература

#### **Глава 2.2. Анализ государственного регулирования внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием в России**

- 2.2.1. Инструменты регулирования внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием
- 2.2.2. Особенности регулирования агропродовольственной торговли в России

#### **Глава 2.3. Рынок сахара: эволюция государственного регулирования**

- 2.3.1. Спрос
- 2.3.2. Предложение и уровень самообеспеченности
- 2.3.3. Структура российского рынка сахара
- 2.3.4. Государственное регулирование российского рынка сахара
- Литература

#### **Глава 2.4. Количественные методы и модели оценки внешнеторговой политики в области АПК**

- 2.4.1. Анализ экономической политики и моделирование внешней торговли
- 2.4.2. Базовая система моделей для оценки внешнеторговой политики России в области сельскохозяйственного сырья и продовольствия
- 2.4.3. Информационные проблемы
- 2.4.4. Анализ результатов влияния таможенно-тарифной политики на рынки сельскохозяйственного сырья и продовольствия
- Литература

## **Раздел 3. Перспективы вступления России в ВТО**

### **Глава 3.1. Процесс присоединения России к ВТО: аграрные вопросы**

3.1.1. Предыстория

3.1.2. Обязательства России по доступу на рынки

3.1.3. Опыт стран-членов ВТО по увеличению доступности рынков

3.1.4. Развитие фитосанитарных и других технических мер регулирования агропродовольственного рынка в России

3.1.5. Влияние торговых и технических барьеров со стороны развитых стран на российский агропродовольственный экспорт

### **Глава 3.2. Внутренняя поддержка сельского хозяйства и ВТО**

3.2.1. Требования ВТО по внутренней поддержке

3.2.2. Инструменты и уровень внутренней поддержки в странах ОЭСР

3.2.3. Оценка внутренней поддержки сельского хозяйства в России

3.2.3. Проблемы оценки внутренней поддержки

### **Глава 3.3. Украина и ВТО: сельскохозяйственные аспекты**

3.3.1. Состояние переговорного процесса по вопросу вступления Украины во Всемирную торговую организацию

3.3.2. Вопрос доступа к рынкам товаров

3.3.3. Технические барьеры для торговли

3.3.4. Внутренняя поддержка сельского хозяйства Украины

3.3.5. Межстрановое сравнение поддержки сельского хозяйства

3.3.6. Некоторые методологические вопросы расчета показателя AMS

Литература

**Об авторах**

## Раздел 1. Основные тенденции в области агропродовольственной торговли

### Глава 1.1. Внешняя торговля России сельскохозяйственной продукцией и продовольствием: динамика и структура

#### 1.1.1. Внешняя торговля сельскохозяйственной продукцией и продовольствием в экономике страны

На протяжении всей своей истории Россия была крупной аграрной державой, вывозившей свою продукцию на мировые рынки. Однако в силу тектонических процессов 20 века сегодня она является устойчивым нетто-импортером сельскохозяйственной продукции и продовольствия. При сохранении положения импортера, в то же время за последнее десятилетие российская агропродовольственная торговля претерпела заметные изменения. Их рассмотрению и посвящена данная глава.

В товарной структуре российского импорта сельхозпродукция и продовольствие по объемам импортных поставок занимают второе место после машин, оборудования и транспортных средств (См. табл. 1.1.1). В конце 1980-ых годов импорт агропродовольственной продукции составлял около 23% от всего объема импорта страны<sup>1</sup>. В годы реформ Россия сохранила позиции крупного импортера продовольствия. Значение этого показателя выросло еще больше и достигло максимального уровня (30,2%) в 1995 г. В это время были отмечены рекордные объемы ввоза продовольствия в страну. Этому способствовало, прежде всего, укрепление российского рубля, что привело к повышению конкурентоспособности импортной продукции по сравнению с отечественной. Однако к 2000 г. доля агропродовольственного импорта в структуре российского импорта заметно упала и достигла среднего показателя дореформенного периода – 23,1%.

ТАБЛИЦА 1.1.1

Товарная структура импорта России, %<sup>2</sup>

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Всего	100	100	100	100	100	100	100
Машины, оборудование и транспортные средства	35,2	32,9	31,8	35,1	35,7	32,3	30,6
<i>Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)</i>	<i>27,7</i>	<i>30,2</i>	<i>26,0</i>	<i>26,3</i>	<i>26,3</i>	<i>28,4</i>	<i>23,1</i>
Продукция химической промышленности, каучук	9,9	10,7	14,7	14,5	15,2	16,5	18,6
Металлы и изделия из них	6,5	7,5	8,7	6,9	6,8	7,2	8,3
Текстиль, текстильные изделия и обувь	7,9	5,2	4,6	4,0	3,3	4,3	4,8
Минеральные продукты	6,5	6,1	5,7	5,5	5,1	4,2	6,8
В том числе:							
Топливо минеральное	3,6	3,8	4,0	3,9	3,6	2,7	4,6
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	1,5	2,4	3,4	3,6	3,9	3,5	3,8
Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	0,5	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3
Драгоценные камни, драгоценные металлы и изделия из них	0,2	0,9	1,3	0,2	0,1	0,1	0,2

<sup>1</sup> Обзор сельскохозяйственной политики, Российская Федерация. ОЭСР, 1998.

<sup>2</sup> Здесь и далее данные представлены без учета торговли России с Белоруссией.

Другие товары	4,0	3,8	3,5	3,5	3,2	3,1	3,4
---------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Агропродовольственный экспорт составляет незначительную долю всего экспорта страны. В 1980-ые годы – около 4%<sup>3</sup>, в 1990-ые годы упал в среднем до 2%, в 1999-2000 гг. приблизился к 1% (См. табл. 1.1.2).

ТАБЛИЦА 1.1.2

### Товарная структура экспорта России, %

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Всего	100	100	100	100	100	100	100
Минеральные продукты	44,1	41,7	47,8	48,3	42,7	44,6	54,2
В том числе:							
топливо минеральное	43,1	40,4	46,8	47,4	41,5	43,8	53,5
Металлы и изделия из них	17,8	20,3	19,8	20,8	22,1	20,2	17,1
Машины, оборудование и транспортные средства	8,8	10,1	9,7	10,2	11,0	10,8	8,6
Продукция химической промышленности, каучук	8,7	9,9	8,6	8,2	8,4	8,3	7,0
Драгоценные камни, драгоценные металлы и изделия из них	10,2	7,1	4,7	3,9	6,5	6,4	5,0
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	4,1	5,7	4,3	4,4	5,1	5,3	4,4
<i>Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)</i>	2,2	1,8	2,1	1,8	1,8	1,1	1,3
Текстиль, текстильные изделия и обувь	2,1	1,5	1,1	1,0	1,1	1,0	0,7
Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	0,6	0,4	0,4	0,5	0,6	0,3	0,2
Другие товары	1,4	1,3	1,5	1,0	0,8	1,9	1,4

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Чем обусловлены существенные изменения в динамике и структуре агропродовольственной торговли, произошедшие за последние два года? В 1999-2000 гг. внешняя торговля продовольствием развивалась под воздействием в основном двух доминирующих факторов: кризиса 1998 г. и государственного регулирования, которое выражалось в виде введения различных таможенных ограничений и осуществления поставок в рамках продовольственной помощи из США и ЕС. Конъюнктура мировых рынков, объемы внутреннего производства и доходы населения хотя и в меньшей степени, но также оказывали влияние на формирование торговых потоков.

Девальвация рубля в 1998 г. сделала импорт продовольствия заметно менее выгодным, а экспорт российского сельскохозяйственного сырья – более выгодным по сравнению с докризисным периодом. Это создало хорошие возможности для расширения рынка со стороны отечественных производителей в агропродовольственном секторе: во-первых, за счет импортозамещения на внутреннем рынке и, во-вторых, за счет расширения экспорта. С другой стороны, падение реальных доходов ограничило спрос населения на эластичные по доходу товары, что не могло не отразиться на положении в продовольственном комплексе и во внешней торговле.

Финансовый кризис оказал сдерживающее влияние на российский импорт. Начиная с 1998 г., наблюдается устойчивая тенденция сокращения импортных поставок продовольствия в страну (См. рис. 1.1.1). В последние два года агропродовольственный импорт был даже ниже, чем в 1990-1993 гг., когда начавшиеся экономические реформы, а также распад СССР и СЭВ привели к сокращению торговли России с другими странами. Однако причины подобного сокращения в 1999 г. и в 2000 г. носят

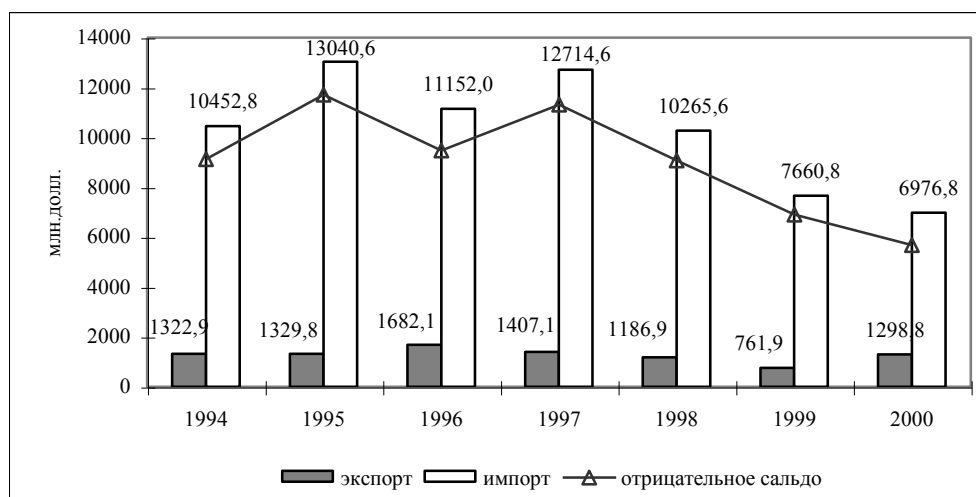
<sup>3</sup> Обзор сельскохозяйственной политики, Российская Федерация. ОЭСР, 1998.

разный характер. Если в 1999 г. падение импорта явилось реакцией на девальвацию рубля, то в 2000 г., с одной стороны, импорт стал восстанавливаться после кризисного «шока», но, с другой стороны, происходило сокращение ввоза некоторых продуктов ввиду прекращения поставок в рамках гуманитарной помощи и неблагоприятной эпидемиологической обстановки в некоторых странах Европы, а также роста государственного торгового протекционизма.

Создавшиеся в результате девальвации рубля благоприятные условия для увеличения российского экспорта не были реализованы, во-первых, в силу узкого ассортимента экспортных товаров агропродовольственной группы, и, во-вторых, из-за политики государственного ограничения экспорта. В 1999 г. экспорт существенно сократился и практически достиг уровня 1993 г.<sup>4</sup> В 2000 г. наблюдалась более благоприятная ситуация: агропродовольственный экспорт вырос, хотя и не достиг докризисного уровня.

*РИСУНОК 1.1.1*

### Динамика агропродовольственного экспорта и импорта России в 1994-1999 гг.



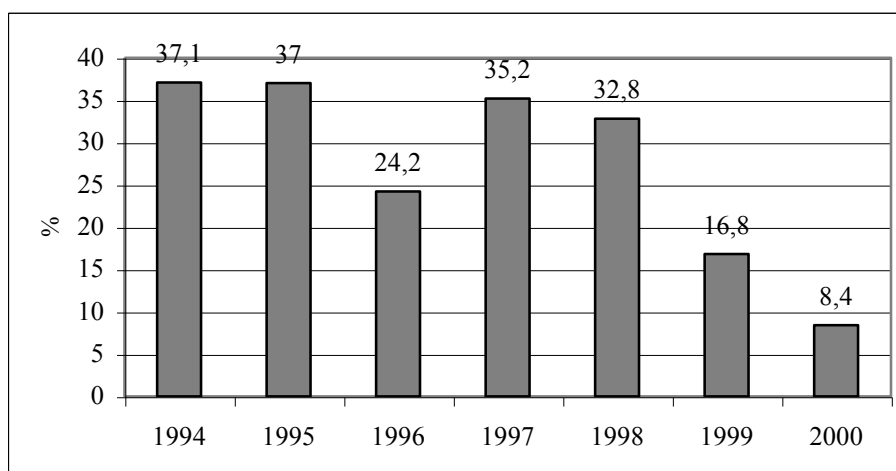
Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Высокие объемы агропродовольственного импорта превышают экспорт в 6-10 раз. В 1994-1997 гг. отрицательное сальдо внешней торговли агропродовольственной продукцией находилось в пределах 9-11,7 млрд. долл., что составляло около 30% от общего торгового баланса России (См. рис. 1.1.2). С 1998 г. разрыв между экспортом и импортом устойчиво сокращается. В 2000 г. импорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия превышал экспорт этой группы товаров всего лишь на 5,7 млрд. долл., а доля отрицательного сальдо агропродовольственной торговли в общем сальдо внешней торговли России стала заметно меньше – 8,4%.

<sup>4</sup> По данным ФАО в 1993 г. российский агропродовольственный экспорт составил 756,9 млн. долл.

РИСУНОК 1.1.2

### Доля отрицательного сальдо агропродовольственной торговли в общем сальдо внешней торговли России<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Рассчитано как отношение сальдо агропродовольственной торговли России по модулю (сальдо отрицательное) к торговому балансу страны (положительному).

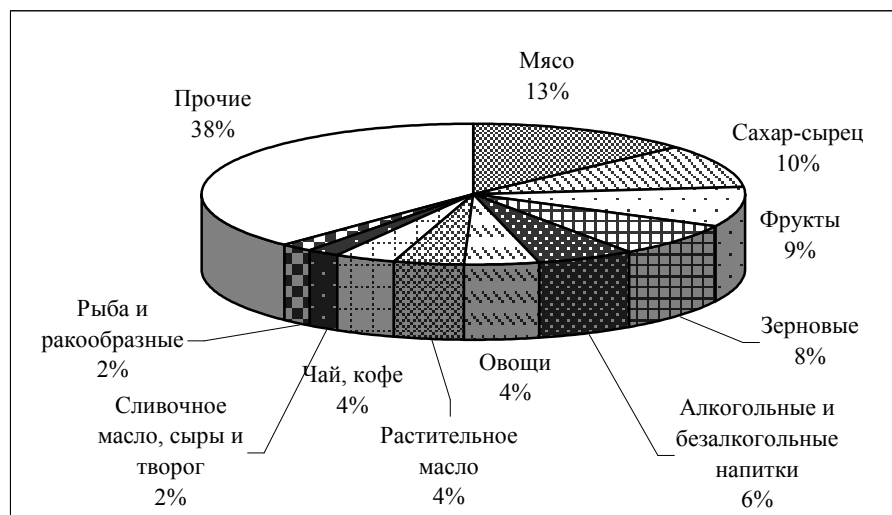
Источник: Рассчитано по Таможенной статистике внешней торговли РФ.

### 1.1.2. Товарная структура внешней торговли

Импорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия является более диверсифицированным по сравнению с экспортом. В 2000 г. в товарной структуре импортных закупок страны основное место занимали мясо, сахар-сырец, фрукты и овощи, зерновые, алкогольные и безалкогольные напитки (См. рис. 1.1.3).

РИСУНОК 1.1.3

### Товарная структура агропродовольственного импорта России в 2000 г.



Источник: Рассчитано по Таможенной статистике внешней торговли РФ.

Следует отметить, что преобладание поставок сахара-сырца в структуре российского импорта по товарам агропродовольственной группы сложилось только в последние годы. Интенсивное государственное регулирование внешней торговли сахаром и сырцом привело к тому, что импорт сахара стал падать, в то время как ввоз сахара-сырца существенно вырос (См. табл. 1.1.3). Россия всегда половину потребляемого сахара завозила. Сегодня страна почти полностью обеспечивает себя

сахаром собственного производства (по сравнению с предреформенным уровнем производство выросло с 1,8 раз). В то же время собственное производство свеклы составляет менее половины объемов 1986-1990 гг. Это говорит о том, что Россия производит сахар преимущественно из ввозного сырья. Это стремление загрузить любой ценой собственную сахарную промышленность при отсутствии усилий по развитию сырьевой базы в стране вряд ли целесообразно.

ТАБЛИЦА 1.1.3

**Динамика импорта важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия  
в 1996-2000 гг., тыс. тонн**

	1996	1997	1998	1999	2000
Говядина	448,9	618,1	419,5	531,4	282,3
Свинина	303,9	308,9	282,0	444,4	212,9
Мясо птицы	754,4	1146,6	814,5	236,0	687,2
Масло сливочное	112,8	169,7	79,6	34,3	45,4
Масло подсолнечное	174,2	322,1	232,0	300,0	149,5
Пшеница и меслин	2058,8	2143,0	1095,2	4547,1	2631,3
Мука пшеничная	720,4	386,9	216,1	124,2	126,8
Сахар-сырец	1696,1	2519,2	4060,2	5773,9	4546,6
Сахар белый	1436,0	949,9	385,1	125,7	271,4
Цитрусовые	443,8	570,1	541,9	379,6	472,2
Кофе	25,1	27,8	4,9	9,1	20,3
Чай	118,5	158,2	150,2	161,1	158,3

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Первоначальной реакцией на девальвацию рубля 1998 г. было сокращение объемов импорта практически по всем позициям агропродовольственной группы товаров. Падение импорта создало возможность для отечественных производителей повысить увеличить свою долю на внутреннем рынке и, соответственно, увеличить производство. Однако укрепление российского рубля уже в 1999 г. способствовало постепенному восстановлению импорта. Таким образом, открывшиеся для отечественных производителей возможности носили краткосрочный характер и ими могли воспользоваться производства с коротким технологическим циклом. Так, не наблюдалось процесса импортозамещения в производстве мяса КРС, которое характеризуется более длительным естественным технологическим циклом. В результате спрос мясной промышленности на сырье стал вновь удовлетворяться за счет импорта, объемы которого полностью восстановились уже в 1999 г. В 2000 г. было отмечено еще одно снижение объемов мясного импорта. За все время таможенной статистикой ни разу не было зафиксировано такое резкое падение. Причиной тому является, во-первых, свертывание поставок мяса из стран ЕС и США по линии оказания продовольственной помощи. Только в 1999 г. из всего объема закупленного импортного мяса и мясопродуктов лишь 70% приходилось на коммерческий импорт, остальные 30% составляли гуманитарные поставки. Вторым фактором сокращения мясного импорта послужила неблагоприятная эпидемиологическая обстановка в ряде европейских стран. В связи с этим Россия ввела ограничения на импорт говядины, а также живого скота и кормовых добавок из Великобритании, Португалии, Швейцарии, ряда департаментов Франции и некоторых земель Германии и Ирландии. Однако данные ограничения носили краткосрочный характер, и в 2001 г. произошло восстановление ввоза импортного мяса, которое является основой сырьевой базы для российской мясоперерабатывающей промышленности.

Более благоприятная ситуация сложилась в птицеводстве, которое смогло частично реализовать появившиеся в результате кризиса конкурентные преимущества. После кризиса лидирующие позиции на российском рынке, которые выражались в 80-

процентной доле рынка импортного мяса птицы, потеряли США. Учитывая короткий цикл производства птицы (3-4 месяца), приток иностранного капитала и увеличение внутренних инвестиций в эту отрасль, можно было бы рассчитывать на рост в отечественном птицеводстве. С помощью программ продовольственной помощи США пытались восстановить занимаемую ими нишу на российском рынке. В 2000 г. импорт американской птицы в Россию рос рекордными темпами. Снижение импортных пошлин на птицу с 30 до 25% способствовало некоторому расширению ввоза этой продукции. В этих условиях Россия вряд ли может рассчитывать на устойчивый рост производства в отечественном птицеводстве.

Более длительная задержка в оживлении импортных поставок наблюдалась по мясным консервам, маслу сливочному, мучным кондитерским и макаронным изделиям, шоколадным изделиям. Импорт по этим продуктам начал расти только в 2000 г.

Следует отметить, что восстановление импорта некоторых видов продовольствия происходило на фоне расширения внутреннего производства этих товаров. Если бы рост в пищевой промышленности был связан только с импортозамещением, то он должен был бы затихать, а не нарастать. Однако в пищевой промышленности, начавшей демонстрировать рост в 1999 г., эта тенденция сохранилась и в 2000 г. (за исключением мукомольной промышленности, где роста не было вследствие неурожая зерна в стране в предыдущем сельскохозяйственном году). По ряду продовольственных товаров Россия перекрыла уровни производства в дореформенные годы (по сахару, растительному маслу). Скорее всего, это свидетельствует о росте внутреннего спроса. Однако импортозамещение в пищевой промышленности не сопровождается адекватным импортозамещением непосредственно в сельском хозяйстве – перерабатывающие предприятия ориентируются все больше на завозное сырье.

Пожалуй, единственной промышленностью, где положительное развитие производства обусловило снижение активности импорта, является масложировая промышленность. Однако данная тенденция никак не связана с импортозамещением, а вызвана рекордно высоким урожаем подсолнечника в 1999 г. и ограничением экспорта этой культуры.

Круг российских агропродовольственных товаров, традиционно экспортируемых в другие страны, очень узок: рыба и ракообразные, семена подсолнечника, пшеница, алкогольные напитки (См. рис. 1.1.4). Нарастает экспорт молочная промышленность: в 2000 г. ее экспорт резко вырос, особенно йогуртов (См. табл. 1.1.4). Также отмечено расширение вывоза яиц и ячменя.

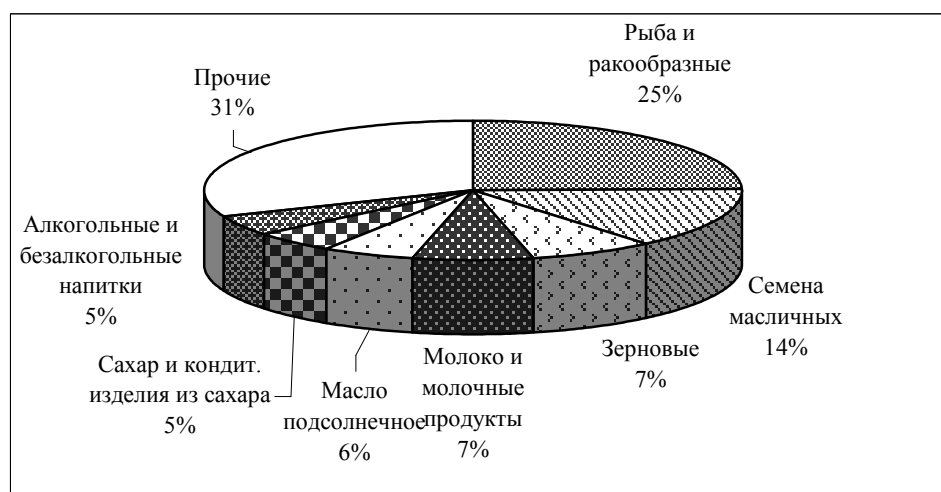
Явно депрессирующую роль на динамику и структуру экспорта оказала продовольственная помощь. В 1999 г. экспорт зерна сократился в результате введения правительством запрета на экспорт зерна и других сельскохозяйственных товаров, поставляемых в страну в рамках гуманитарной помощи. В 2000 г. подобные ограничения были сняты, что обусловило рост экспорта.

Расширению экспортных поставок масличных семян в 1999 г. препятствовало введение экспортных пошлин на эту группу товаров. В 2000 г. динамика внутренних и мировых цен позволили восстановить экспорт масличных. В течение многих лет Россия удерживает позиции на мировом рынке по производству подсолнечника и является нетто-экспортером этой культуры. В 2000/2001 сельскохозяйственном году она занимала лидирующее положение по этому показателю. Как было отмечено выше, благоприятный урожай и ограничение экспорта подсолнечника в 1999 г. транслировались в рост производства подсолнечного масла. Скорее всего, доминирующим фактором расширения производства является ограничение экспорта, поскольку основным продуктом масложировой промышленности стало сырое

подсолнечное масло, вывоз которого стал выгодным ввиду установленных экспортных тарифов. Таким образом, в 2000 г. физические объемы экспорта впервые превысили импорт подсолнечного масла. В то же время Россия по-прежнему осталась нетто-импортером по стоимостным объемам внешней торговли маслом. Интересно заметить, что подобная ситуация сложилась и в торговле ячменем. Из этого можно сделать вывод, что на некоторые товары средние цены импорта превышают цены российского экспорта аналогичной продукции. В 2001 г. экспортная пошлина на семена подсолнечника была повышена с 10 до 20%. Ввиду отсутствия дефицита подсолнечного масла на внутреннем рынке ограничение экспорта традиционной культуры вряд ли является эффективным, а развитие неполноценного производства – целесообразным. К тому же ограничение агропродовольственного экспорта увеличивает зависимость импорта этих продуктов от других источников покрытия импортных расходов.

РИСУНОК 1.1.4

**Товарная структура агропродовольственного экспорта России в 2000 г.**



Источник: Рассчитано по Таможенной статистике внешней торговли РФ.

ТАБЛИЦА 1.1.4

**ДИНАМИКА ЭКСПОРТА ВАЖНЕЙШИХ ВИДОВ СЕЛЬХОЗПРОДУКЦИИ И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ В 1996-2000 ГГ., ТЫС. ТОНН**

	1996	1997	1998	1999	2000
Рыба мороженая	89,3	186,7	301,3	229,6	290,6
Йогурт	0,2	0,2	0,4	н.д.	3,3
Молоко и сливки сгущенные	46,3	27,0	14,9	17,0	48,7
Сливочное масло и молочные жиры	5,7	6,3	3,0	2,1	5,0
Сыры и творог	3,3	2,7	2,0	1,5	2,6
Яйца птиц	2,4	1,8	4,1	н.д.	9,8
Пшеница и меслин	359,9	543,3	1523,7	650,8	419,0
Ячмень	195,2	1300,0	346,9	99,7	539,4
Масло подсолнечное	42,7	25,8	34,5	30,8	194,8
Семена подсолнечника	1779,0	1049,2	1107,2	312,1	1114,9
Соевые бобы	70,5	84,9	65,2	16,6	45,8
Семена рапса	61,2	53,1	64,5	32,5	56,0
Водка	29525,2	1327,5	475,7	683,3	563,7

Источник: Рассчитано по Таможенной статистике внешней торговли РФ.

### 1.1.3. Географическая структура внешней торговли

Основными торговыми партнерами России в области торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием по-прежнему остаются страны дальнего зарубежья (См. табл. 1.1.5). Существенная доля этих стран в структуре российской торговли обусловлена выгодным соотношением цен выгодным на товары, поступающие из дальнего зарубежья, в то время как цены на продовольствие, закупаемое в СНГ, несколько выше. Кроме того, доля импорта, приходящаяся на страны дальнего зарубежья в последние годы поддерживалась гуманитарными поставками продовольствия из США и ЕС. В связи с этим значение стран СНГ как поставщиков продовольствия на российский рынок упало, хотя экспорт этой продукции в Россию занимает значимое место в торговле стран Содружества. Отчасти это объясняется тем, что многие страны расплачиваются с Россией продовольствием за поставки нефти и газа.

ТАБЛИЦА 1.1.5

#### Географическая структура внешней торговли России сельскохозяйственной продукцией и продовольствием, %

	Импорт				Экспорт			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100
ОЭСР	47,0	54,5	53,1	47,7	52,0	47,4	47,9	49,8
<i>из них:</i>								
- ЕС	26,2	30,1	28,3	28,2	25,6	20,5	18,7	15,9
- ОЭСР-СЦВЕ <sup>1</sup>	5,5	6,7	7,1	5,2	3,3	4,2	2,6	1,7
- Другие ОЭСР	15,3	17,7	17,6	14,3	23,1	22,7	26,6	32,2
СЦВЕ <sup>2</sup>	2,9	3,2	2,4	1,6	10,0	16,7	5,1	4,5
СНГ	30,3	20,6	15,8	17,6	28,8	26,1	26,7	32,9
Большая пятерка <sup>3</sup>	8,2	9,8	13,8	16,8	2,6	3,4	5,5	4,6
Другие	11,6	11,8	14,9	16,4	6,6	6,3	14,9	8,3

<sup>1</sup> С 1996 г. в состав ОЭСР входят Чехия, Венгрия и Польша, являющиеся странами ЦВЕ.

<sup>2</sup> Не включая Чехию, Венгрию и Польшу.

<sup>3</sup> Бразилия, Китай, Индия, Индонезия, Россия.

Источник: расчеты авторов.

### 1.1.4. Продовольственная безопасность

Несмотря на значительные объемы агропродовольственного импорта, Россия не становится более зависимой от импортного продовольствия. По мере относительного наполнения рынка в начале 1990-ых годов объемы поставок импорта упали. Расчеты доли чистого импорта основных сельскохозяйственных продуктов в объеме их внутреннего потребления показывают, что за время реформ не произошло значительного повышения этого показателя (См. табл. 1.1.6). Лишь по мясу и мясопродуктам до 1997 г. наблюдалась устойчивая тенденция роста импортных поставок, что явилось следствием высоких издержек в животноводстве России.

ТАБЛИЦА 1.1.6

**Доля чистого импорта основных сельскохозяйственных продуктов в общем объеме внутреннего потребления в России в 1990-1999 гг. \*, в %**

	Зерно	Картофель	Овощи	Мясо и мясо- продукты	Молоко и молокопродукты	Яйца и яйцо- продукты
1990	11,4	2,3	18,6	12,7	12,2	2,8
1991	18,6	2,5	22,3	13,2	11,4	1,1
1992	22,0	0,4	21,3	13,8	5,9	-0,6
1993	10,7	0,2	12,6	15,5	10,9	-0,7
1994	3,2	0,2	14,4	19,1	9,9	-0,2
1995	2,5	0,0	9,2	27,8	13,1	0,2
1996	4,1	0,1	12,7	28,0	10,1	0,7
1997	1,8	0,3	14,0	37,9	15,1	1,5
1998	-1,0	0,7	13,4	33,1	12,2	2,7
1999	9,4	0,9	12,0	32,8	12,3	2,3

\*- Импорт за вычетом экспорта, деленный на общий объем внутреннего потребления, включая личное потребление, продукцию использованную на переработку, потери, изменение запасов (запасы на конец года за вычетом запасов на начало года).

Источник: Расчеты на основе данных Госкомстата РФ.

Существуют страны, которые значительную долю продовольствия закупают за рубежом и при этом не сталкиваются с проблемой обеспечения продовольственной безопасности. В соответствии с законом сравнительного преимущества стране выгоднее сосредоточить усилия в производстве тех товаров, где она добилась относительно большей эффективности, и экспортировать их в обмен на товары, по которым ее относительное преимущество минимально. Для государства, импортирующего продовольствие, надежность продовольственной безопасности государства достигается не только достаточным самообеспечением продуктами питания, но и наличием средств для его импорта в нужных количествах. Поэтому главной проблемой, которая может встать перед Россией, является невозможность оплачивать импорт необходимых продуктов.

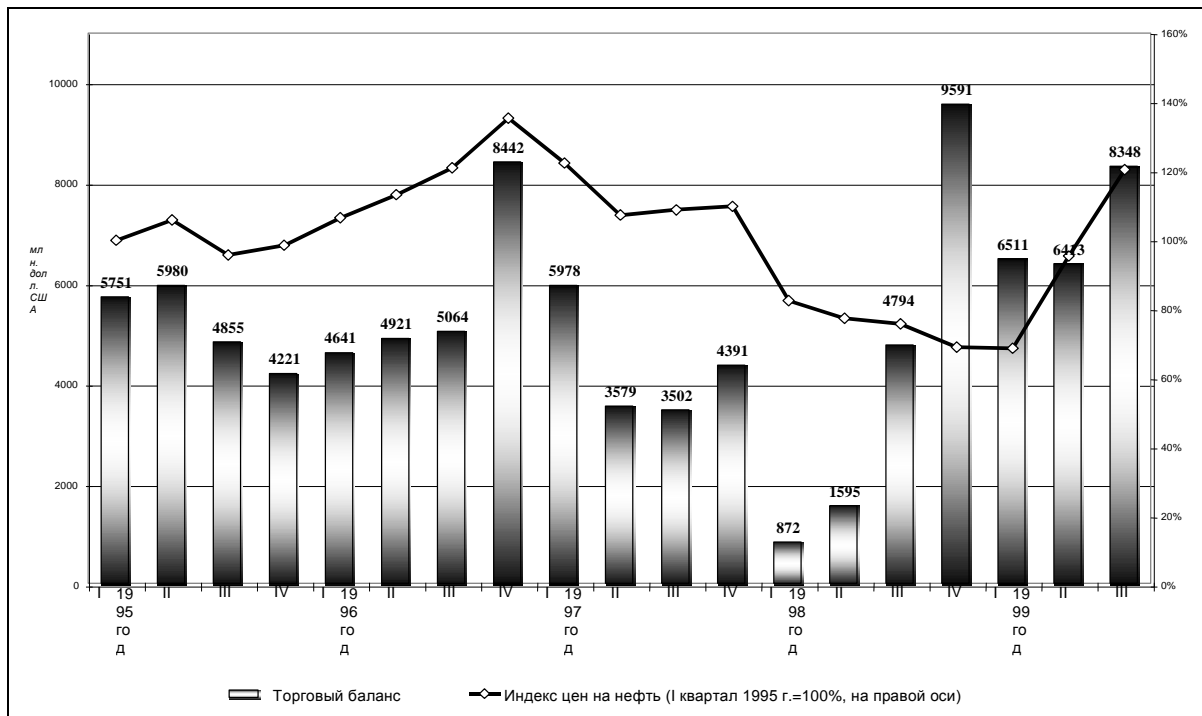
Основным источником для оплаты агропродовольственного импорта должны быть средства, полученные от экспорта этой продукции. Доходы от российского экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия покрывают лишь 10-15% расходов от импорта товаров этой группы. В 2000 гг. ситуация несколько улучшилась и коэффициент покрытия импорта экспортом вырос до 19%. Однако в условиях восстановления поставок импортного продовольствия и ограничения экспорта надеяться на дальнейший рост этого показателя не приходится. Поэтому основным источником покрытия расходов на импорт продовольствия по-прежнему остается экспорт товаров непродовольственной группы.

Традиционными позициями российского экспорта являются минеральные продукты, среди которых около 35% приходится на нефть и природный газ (См. табл. 1.1.2).

На протяжении последних лет торговое сальдо России, как правило, определяется динамикой мировых цен на нефть. На рисунке 1.1.5 видно, что колебания сальдо торгового баланса повторяют изменения мировых цен на нефть.

РИСУНОК 1.1.5

## Торговый баланс России и мировые цены на нефть



Источник: Российская экономика в 1999 г. Тенденции и перспективы. ИЭПП, выпуск 21, 2000.

Надежность продовольственной безопасности России определяется динамикой российских поставок минеральных продуктов на экспорт и мировых цен на это сырье. Представленные в таблице 1.1.7 расчеты показывают, что в случае полного прекращения экспорта нефти и природного газа, сальдо внешней торговли останется положительным, но недостаточным для покрытия отрицательного сальдо по агропродовольственной группе. В связи с этим решение проблемы продовольственной безопасности России должно основываться на расширении экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия. Рост вывоза товаров агропродовольственной группы имеет, во-первых, макроэкономическое значение для оптимизации торгового баланса страны, во-вторых, снижает зависимость продовольственного обеспечения страны от ценовой конъюнктуры на рынке минерального сырья, которое является одним из основных экспортных товаров страны (40-50% всего вывоза по стоимости). В-третьих, экспорт агропродовольственной продукции позволяет поддерживать внутренние цены на сельхозпродукцию и тем самым, при определенных условиях, финансово поддерживать аграрный сектор.

ТАБЛИЦА 1.1.7

**Экспорт нефти и природного газа и торговое сальдо по  
агропродовольственной группе товаров**

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Экспорт всего, млн. долл.	63285,4	78290,2	85107,3	84994,4	71313,8	71818,4
без учета экспорта нефти и газа, млн. долл.	41596,1	54477,2	56103,1	55661,9	49161,4	47556,1
Импорт, всего, млн. долл.	38661,4	46679,9	46034,2	52884,7	43579,5	30184,7
<i>Торговое сальдо без экспорта нефти и газа, млн.долл.</i>	<i>2934,7</i>	<i>7797,3</i>	<i>10068,9</i>	<i>2777,2</i>	<i>5581,9</i>	<i>17371,4</i>
<i>Сальдо по агропрод. товарам, млн. долл.</i>	<i>-9129,9</i>	<i>-11710,8</i>	<i>-9469,9</i>	<i>-11307,5</i>	<i>-9078,7</i>	<i>-6898,9</i>

Источник: Рассчитано на основе данных Таможенной статистики внешней торговли РФ.

Вообще говоря, рост стабильности поступлений от любого экспорта будет снижать риски продовольственного обеспечения, иными словами, не обязательно наращивать агропродовольственный вывоз. Однако опыт последних лет показывает, что Россия остается страной, ориентированной преимущественно на экспорт сырьевых товаров, вывоз товаров с более или менее стабильной мировой конъюнктурой ограничен, и пока не предвидится изменений этой ситуации. С другой стороны, как было показано выше, агропродовольственное производство демонстрирует довольно эластичное предложение, а это означает при прочих равных условиях, что рост экспорта не приведет к снижению поставок на внутренний рынок, а увеличение стимулов к вывозу должно способствовать росту предложения. Иначе говоря, рост экспорта продовольствия или сельхозсырья не может привести к возникновению дефицита на внутреннем рынке.

В ближайшей перспективе вряд ли следует ожидать снижения отрицательного сальдо по агропродовольственной торговле. Экспорт сельскохозяйственной продукции, подвергающийся ограничению со стороны государства, не получил массового распространения в благоприятных для него условиях девальвации национальной валюты. Хотя в 2001 г. наблюдалось увеличение вывоза продуктов нетрадиционного экспорта, который еще не подвержен государственному регулированию, потребуются время, чтобы эти товары стали заметной статьей российского экспорта.

Процесс импортозамещения постепенно угасает. Рост в агропродовольственном секторе сопровождается восстановлением импорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия. За прошедшее с момента девальвации рубля время стало очевидным, что по ряду продуктов Россия не смогла получить сравнительных преимуществ и, по-видимому, останется нетто-импортером: это относится, прежде всего, к сырому мясу. Однако по мясным продуктам внутренняя конкурентность продукции возможна.

Дальнейшее развитие внешней торговли агропродовольственной продукции в значительной мере будет определяться внешнеторговой и аграрной политикой. Как будет показано дальше, рост протекционистской тенденции в АПК может привести к некоторому сокращению импорта, однако, весьма ограниченному. С другой стороны, вступление в ВТО и связанное с этим унифицирование законодательства, стандартов, большая прозрачность таможенных процедур могут облегчить российский экспорт.

## **Раздел 2. Эффективность политики регулирования внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием**

### **Глава 2.1. Анализ эффективности государственной поддержки аграрного сектора в переходной экономике**

#### **2.1.1. Методы количественной оценки уровня государственной поддержки сельского хозяйства**

Одной из целей внешнеэкономической политики России является вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО). Однако прием страны в члены этой организации предполагает выполнение ряда норм и принципов этой организации. Одно из них, согласно Уругвайскому соглашению ГАТТ от 1994 года, состоит в постепенном ограничении внутренней поддержки аграрного сектора. Эти ограничения будут в том или ином объеме распространены и на Россию при вступлении в ВТО. В связи с этим встает проблема количественного измерения уровня поддержки АПК. Существует ошибочное представление о том, что уровень государственной поддержки сельского хозяйства определяется объемом средств, выделяемым государством на сельское хозяйство, и что увеличение этой суммы приведет к улучшению положения в аграрном секторе. На практике сокращение или увеличение затрачиваемых средств не свидетельствует о реальном изменении положения сельскохозяйственных производителей. Существуют специальные методы оценки результатов вмешательства государства в аграрном секторе, а именно – показатели, основанные на сравнении сложившихся внутренних цен на сельскохозяйственную продукцию с мировыми ценами на аналогичных рынках. Такой подход основан на том, что при отсутствии государственного вмешательства и наличии свободной конкуренции на внутренних и внешних рынках установились бы одинаковые цены, т.е. не было бы различий между внутренней и мировой ценой.

В результате той или иной государственной аграрной политики может возникнуть разрыв между ценами на внутреннем и мировом рынках, причем положительное значение этого разрыва свидетельствует о поддержке внутреннего производителя, отрицательное – о его налогообложении. При сравнении внутренних цен с мировыми первые корректируются с учетом затрат на доставку, переработку и маркетинг, то есть на маржу до рынка, где отечественный продукт может реально встретиться с мировым. Мировые цены, выраженные в национальной валюте, называются также справочными ценами. Показатели оценки поддержки сельского хозяйства позволяют сравнивать внутренние и справочные цены, и определять уровень налогообложения или субсидирования производителя.

В мировой практике используется целый ряд оценочных показателей, применение того или иного из них зависит от конкретных задач измерения. Для целей ВТО рассчитывается показатель, оценивающий уровень государственной поддержки аграрного сектора – агрегированная мера поддержки (aggregate measure of support) – AMS. Этот коэффициент показывает степень влияния внутренней политики на условия международной торговли.

Меры государственной поддержки производителей, оказывающие влияние на условия мировой торговли, называются мерами «желтой корзины». К ним относятся, например, ценовые субсидии производителям, импортные тарифы. Меры, не оказывающие влияния на условия мировой торговли – меры «зеленой корзины». Примером таких мер могут служить программы развития сельской местности, помощь сельскому хозяйству в случае стихийных бедствий и другие общие услуги. Меры «зеленой корзины» не учитываются при расчете AMS.

Удельная AMS рассчитывается следующим образом:

$$AMS_i = (P_i^d - P_i^b)Q_i + S_i - T_i;$$

где:

$P_i^d$  – внутренняя цена производителя на продукт  $i$ ;

$P_i^b$  – мировая цена на продукт  $i$ ;

$Q_i$  – объем реализации продукта  $i$ ;

$S_i, T_i$  – субсидии и налоги на продукт  $i$ , причем  $S_i$  включает только субсидии, являющиеся мерами «желтой корзины».

Однако существуют и другие показатели, оценивающие уровень государственной поддержки.

Наиболее простым является показатель NPR (nominal protection rate) – номинальная норма защиты, оценивающий только соотношение внутренних и мировых цен.

NPR рассчитывается как разница между внутренними и мировыми ценами на продукт, отнесенная к мировой цене, выраженная в процентах:

$$NPR = \frac{\sum_i P_i^d Q_i - \sum_i P_i^b Q_i}{\sum_i P_i^b Q_i},$$

где:

$P_i^d$  – внутренняя цена производителя на продукт  $i$ ;

$P_i^b$  – мировая цена на продукт  $i$ ;

$Q_i$  – объем реализации продукта  $i$ ;

$\sum P_i^d Q_i, \sum P_i^b Q_i$  – стоимость реализованной продукции во внутренних и в справочных ценах.

Этот показатель не учитывает влияние государственной политики, проводимой на рынке средств производства.

Если политика государства оказывает влияние на цены факторов производства, то для оценки поддержки применяется коэффициент EPR (effective protection rate) – эффективная норма защиты, сравнивающий добавленные стоимости во внутренних и мировых ценах, которые равны разности между ценой конечного продукта и стоимостью средств, используемых для его производства:

$$EPR = \frac{VA^d - VA^b}{VA^b},$$

где:

$VA^d, VA^b$  - добавленная стоимость в во внутренней и справочной цене.

$$VA = P_i - \sum_{j=1}^k a_{ij} P_j,$$

где:

$a_{ij}$  – затраты ресурса  $j$  на единицу выпуска  $i$ ,  $P_j$  – цена на ресурс  $j$ ,  $P_i$  – цена продукта  $i$ .

PSE (producer support estimate) – оценка поддержки производителя – показатель, довольно близкий к AMS, но более комплексный, включающий оценку широкого круга мер государственной поддержки аграрного сектора: как явные субсидии, так и косвенные налоги. PSE включает в себя два компонента – прямые бюджетные трансферты и MPS (market price support) – поддержку рыночной цены. MPS отражает разрыв между внутренними и мировыми ценами. Удельная (PSE<sub>i</sub>) и процентная (PSE%) оценки поддержки производителя рассчитываются следующим образом:

$$PSE_i = (P_i^d - P_i^b) + (S_i - T_i);$$

где:

$P_i^d$  – внутренняя цена на продукт  $i$ ,  $S_i$  и  $T_i$  – прямые субсидии и налоги,  $P_i^b$  – справочная цена.

$$PSE\% = \frac{PSE_i}{\sum_i P_i^d Q_i + (S - T)} * 100\%,$$

где:

$\sum P_i^d Q_i$  – стоимость реализованной продукции во внутренних ценах.

Для оценки воздействия государственной политики на потребителя существует коэффициент CSE – (consumer support estimate) – оценка поддержки потребителя. Он отражает общую сумму трансфертов, получаемых потребителями сельскохозяйственной продукции.

В настоящей главе рассматриваются меры государственной политики, применявшиеся в России на стадии рыночных преобразований, направленные на поддержку цен и доходов сельхозпроизводителей, на регулирование внешней торговли, на снижение издержек производства, а также меры структурной политики в аграрном секторе. Кроме того, в данной главе проводится расчет различных коэффициентов государственной поддержки сельского хозяйства, оценка их адекватности в условиях российской экономики, анализ динамики коэффициентов на протяжении 1994-1999 годов.

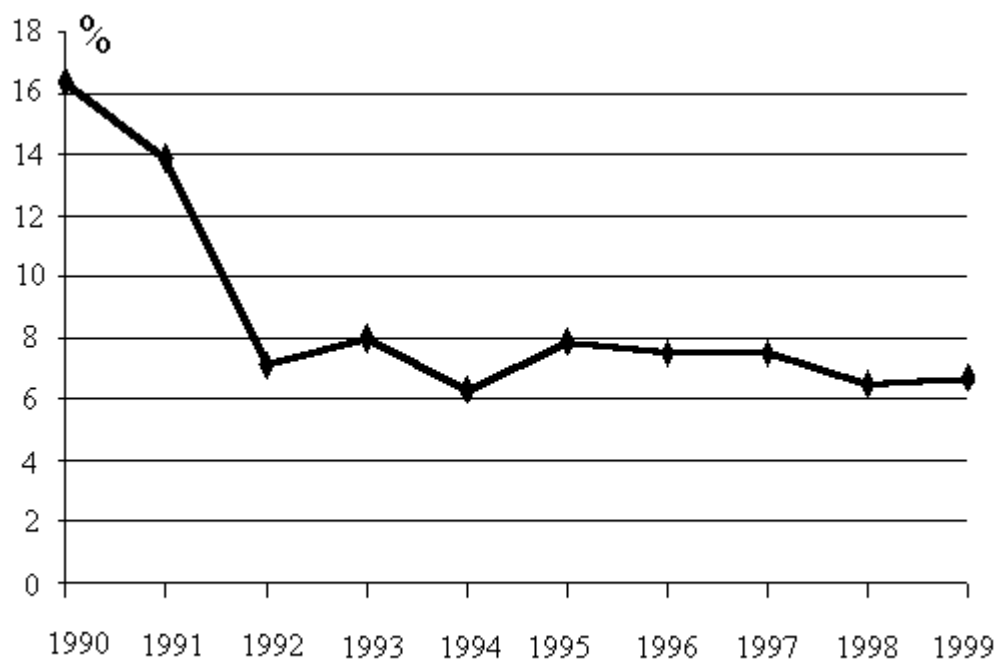
Методы количественной оценки уровня государственной поддержки сельского хозяйства разрабатывались для развитых стран, для переходной экономики требуется определенная корректировка расчетов и интерпретации таких показателей. В данной главе приводятся некоторые предложения по такой интерпретации применительно к российским условиям.

### **2.1.1. Основные проблемы аграрного сектора в современной России**

Как и другие страны с переходным типом экономики, Россия столкнулась с проблемой приспособления аграрного сектора к новым условиям. В 80-ые годы государственная политика состояла в массивной поддержке сельского хозяйства, причем субсидировались как производители, так и потребители. Государство поддерживало низкие цены на продукцию сельского хозяйства для потребителей и высокие цены – для производителей. В результате такой политики расходы государства на аграрный сектор были очень велики, что вело к истощению бюджетных ресурсов.

С началом реформ ситуация изменилась. Государство существенно снизило поддержку аграрного сектора. Сельское хозяйство стало испытывать значительные трудности, поэтому назрела настоятельная необходимость в разработке новой концепции государственного регулирования сектора в рыночных условиях.

В период с начала реформ производство в аграрном секторе постоянно сокращалось. Доля сельского хозяйства в ВВП снизилась с 15,4% в 1990 году до 6,5% в 1997 году (См. рис. 2.1.1). Продукция крупных предприятий с 1990 до 1997 года снизилась вдвое, но на 19% возросла доля личных подсобных хозяйств. Доля капиталовложений в агропромышленный комплекс в общем объеме капиталовложений также существенно упала.



**Рис. 1. Доля сельского хозяйства в ВВП.**

Источник: данные Госкомстата РФ.

Многие проблемы возникли в связи с регионализацией аграрной политики страны. Некоторые регионы и после начала реформ продолжали политику высокого уровня поддержки сельского хозяйства, сохраняя принятую в советский период ориентацию на самообеспечение регионов, приводившие к неэффективности распределения ресурсов. Кроме того, местные администрации устанавливали межрегиональные барьеры, что затрудняло производителям выход на наиболее выгодные для них рынки.

После либерализации цен в 1992 году и отмены их государственного субсидирования, розничные цены стремительно начали расти, что резко сократило спрос на продукцию сельского хозяйства и нанесло удар по аграрному сектору. Низкий платежеспособный спрос населения ограничивал возможности сбыта сельскохозяйственной продукции.

Проблема с реализацией продукции объясняется не только низким платежеспособным спросом населения, но и плохой организацией сбыта. Одна из причин – неразвитость рыночной инфраструктуры. Отсутствие развитой

системы закупок, дороговизна перевозок, переработки и маркетинга продукции привели к росту транзакционных издержек, что в условиях либерализации внешней торговли и роста импорта сделало отечественную продукцию неконкурентоспособной даже на внутреннем рынке.

Особую проблему составляет неразвитость оптовой закупочной системы, что приводит к трудностям для производителя, связанным с реализацией продукции по свободным каналам.

Проблемы сектора усугублялись внешнеторговой политикой государства. В начале реформ были введены экспортные пошлины и импортные субсидии. Только к 1993 году были приняты меры для защиты отечественного производителя и введены импортные пошлины, хотя введение таких мер оправдано только на ранних стадиях реформы. Экспортные пошлины, квоты и лицензирование сохранялись до 1995 года.

Для обеспечения нормального функционирования аграрной сферы необходимо увеличение прозрачности рынка, наличие четких сигналов о его состоянии. Как и в других отраслях, серьезную проблему представляют бартерные сделки, которые препятствуют развитию рыночной инфраструктуры.

Для решения вышеперечисленных проблем Министерство сельского хозяйства и продовольствия в 1994 году разработало Государственную программу развития агропродовольственных оптовых рынков. Из-за нехватки бюджетных средств эта программа была реализована в весьма урезанном виде. В 1997 году была принята новая программа, предусматривающая создание к 2005 году оптовых рынков по всей стране.

Сельское хозяйство с началом реформ стало страдать от растущего ценового диспаритета. Рост цен на продукцию сельского хозяйства, ограниченный низким платежеспособным спросом, сильно отставал от роста цен на ресурсы, используемые в сельхозпроизводстве.

В результате инфляции установились непомерно высокие процентные ставки, что стало препятствием для получения кредитов производителями. Возникла очевидная необходимость пересмотра мер кредитной политики.

В настоящее время в России применяются следующие основные способы регулирования аграрного сектора<sup>1</sup>:

- Поддержка цен и доходов производителей. Сюда относятся прямые ценовые субсидии производителям, установление минимальных гарантированных цен, государственные закупки продовольствия для нужд армии, районов Крайнего Севера, крупных городов;

- Внешнеторговое регулирование;
- Меры, направленные на снижение затрат производителей, такие как различные способы компенсации затрат на средства производства (прямые компенсации производителям, система лизинга, предоставление средств производства по сниженным ценам); льготный кредит сельхозпроизводителям (сниженная ставка процента, льготные сроки, товарный кредит, реструктуризация и списание долга); налоговые льготы;
- Структурная политика: различные меры поддержки, не связанные с доходом производителей.

Перечисленные меры применяются на федеральном уровне. Региональные власти могут вводить и другие способы регулирования.

---

<sup>1</sup> Valdes A. Agricultural Support Policies in Transition Economies. Report Prepared under the Regional Studies Program, World Bank. June 11, 1999.

## 2.1.2. Особенности государственной поддержки сельского хозяйства в России в переходный период

### 2.1.2.1 Поддержка цен и доходов

Одной из основных проблем российского сельского хозяйства является отставание доходов сельхозпроизводителей от доходов в других отраслях. Наблюдается также отставание заработной платы в аграрном секторе от средней по стране. Так, среднемесячная заработная плата в сельском хозяйстве в 1992 году составляла 66% от средней по стране, в 1994-1996 годах – около 50%, а в 1997 году этот показатель снизился до 44%<sup>2</sup>. Поэтому основным направлением государственной политики в области сельского хозяйства является поддержка доходов производителей и, следовательно, поддержка цен.

#### Дотации производителям

Дотации производителям выражаются в следующем изменении функции предложения:  $P=S^{-1}(Q)$ ,  $P=S^{-1}(Q)-V$ , где  $V$  – размер субсидии. Функция спроса:  $P=D^{-1}(Q)$ . Мы можем найти зависимость  $P$  и  $Q$  от  $V$ .

$$dP = S'(Q)dQ - dV \quad (1)$$

$$dP = D'(Q)dQ \quad (2)$$

Обозначим эластичность спроса как  $\eta$ , а эластичность предложения –  $\xi$ .

Тогда:

$$S'(Q) = \frac{1}{\xi} * \frac{P}{Q} \quad ; \quad D'(Q) = \frac{1}{\eta} * \frac{P}{Q}.$$

Подставим полученные выражения в (1) и (2) и приравняем правые части:

$$\frac{1}{\xi} * \frac{P}{Q} * dQ - dV = \frac{1}{\eta} * \frac{P}{Q} * dQ.$$

Разделим это равенство на  $dV$  и выразим  $\frac{dQ}{dV}$ .

$$\left( \frac{1}{\xi} - \frac{1}{\eta} \right) * \frac{P}{Q} * \frac{dQ}{dV} = 1; \quad \frac{dQ/dV}{P/Q} = \frac{1}{\left( \frac{1}{\xi} - \frac{1}{\eta} \right)}$$

Выразим теперь  $dQ$  и подставим в (1).

$$dP = \frac{1}{\xi} * \frac{P}{Q} * \left( \eta * \frac{Q}{P} \right) dP - dV; \quad dP = \frac{\eta}{\xi} dP - dV; \quad dP \left( 1 - \frac{\eta}{\xi} \right) = -dV;$$

$$\frac{dP}{dV} = \frac{-1}{\left( 1 - \frac{\eta}{\xi} \right)}.$$

Полученное выражение показывает, как изменение величины субсидии влияет на процентное изменение цены, то есть на сколько снизится цена при увеличении дотации<sup>3</sup>. Из этого выражения видно, как результат субсидирования производителя зависит от относительных размеров эластичностей спроса и предложения. Если эластичность спроса  $\eta = 0$ , то есть спрос абсолютно неэластичен по цене, или предложение абсолютно эластично  $\xi = \infty$ , то

<sup>2</sup> Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991 – 1997. Институт экономики переходного периода, 1998.

<sup>3</sup> Gardner Bruce. The Economics of Agricultural Policies. NY: Macmillan Publishing Company, 1987.

производная  $dP/dQ = -1$ , и в этом случае всю выгоду получают не производители, а потребители. Если же, наоборот, предложение абсолютно неэластично или спрос абсолютно эластичен, то есть,  $\xi = 0$ , или  $\eta = -\infty$ , то  $dP/dV = 0$ , то есть цена не изменится в результате введения субсидии и ее введение не эффективно. Если эластичности спроса и предложения равны по абсолютному значению, то есть  $\eta = -\xi$ , то  $dP/dV = -\infty$ , и производители и потребители делят выгоду от субсидии.

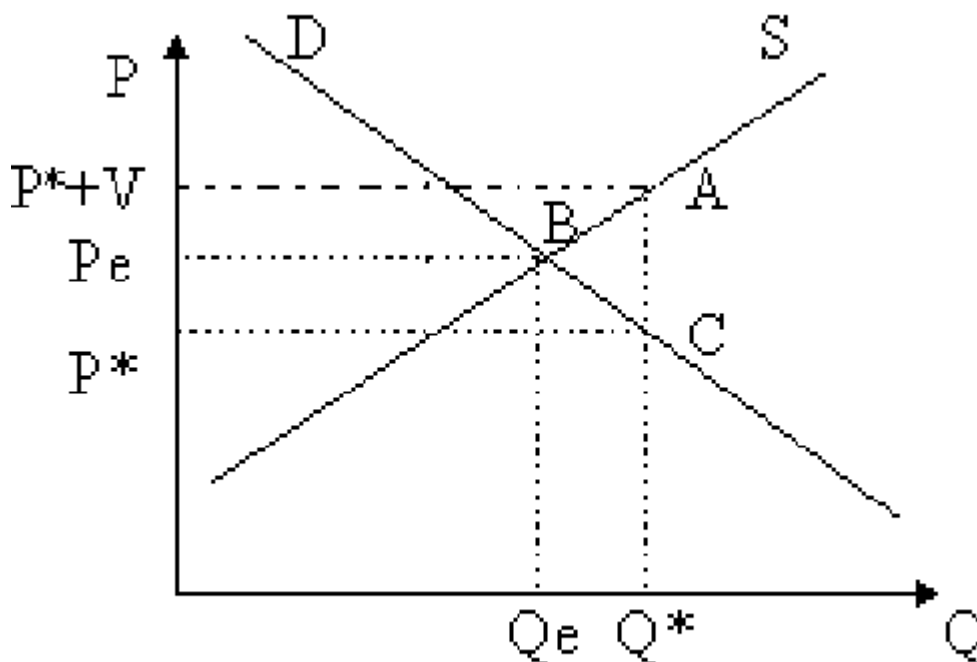


Рис. 2. Последствия введения дотаций производителю

Источник: Gardner Bruce. The Economics of Agricultural Policies. NY: Macmillan Publishing Company, 1987.

На рис. 2.1.2 показано, что при введении дотации  $V$  цена падает до  $P^*$ , объем производства вырастет до  $Q^*$ . Затраты государственного бюджета отражаются площадью прямоугольника  $P^*(P^*+V)AC$ . Выигрыш производителей – площадь трапеции  $P_e(P^*+V)AB$ . Выгоды покупателей от снижения цены –  $P^*P_eBC$ . Совокупные потери общества от введения дотации определяются как разница между общественными выгодами и общественными издержками и равны площади треугольника  $ABC$ . Из рисунка видно, что при высокоэластичном предложении и низкоэластичном спросе будет происходить перераспределение выгод в пользу покупателя. Наименьшие потери общество будет нести в том случае, если и спрос, и предложение низкоэластичны, однако в этом случае и эффект для производителей будет меньше.

В России животноводческие дотации были введены в 1992 году, когда после либерализации цен увеличился диспаритет цен. В условиях высокой эластичности предложения у переработчиков, а также низкого платежеспособного спроса на продукцию животноводства, эта мера привела к перемещению дотаций от производителей к переработчикам.

Дотации производителям создавали для них ложный рыночный сигнал, завышая цену продукта по сравнению с равновесной. Таким образом, задерживалось сокращение производства до уровня платежеспособного спроса.

Переработчики, получая реальный сигнал с рынка, устанавливали цену на соответствующем уровне. Однако предложение сырья для мясомолочной промышленности оставалось выше уровня ее потребностей, и поэтому падала закупочная цена.

Таким образом, через механизм закупочных цен дотации перемещались переработчикам. В 1993 году дотации стали выплачиваться из региональных бюджетов, но проблема перемещения осталась, а, кроме того, регионализация дотаций стала стимулом к разрыву единого экономического пространства страны. Регионы стремились не допускать вывоза продукции за пределы своей территории.

### Минимальные гарантированные цены

Минимальные гарантированные цены – мера, направленная на повышение доходов производителей за счет повышения цены на продукцию. Государство устанавливает минимальную гарантированную цену путем проведения закупочных интервенций.

В России попытка установить минимальные гарантированные цены на зерно и животноводческую продукцию, закупаемые в федеральные фонды, была предпринята в 1995 году после принятия Закона “О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд”. Но эти цены в большинстве случаев устанавливались на уровне ниже рыночных, что делало их применение неэффективным. В 1999 году была вновь предпринята попытка ввести гарантированные закупочные цены, но они также оказались установленными ниже рыночного уровня.

Однако даже гарантированные цены на уровне выше рыночных не приводят к поддержке аграрного сектора. В современных российских условиях эластичность спроса по цене на зерно и животноводческую продукцию высока. Следовательно при повышении цены спрос потребителей упадет очень сильно и государство при одном и том же уровне минимальных гарантированных цен будет нести более высокие расходы на закупку излишка продукции. Общественные издержки в этом случае будут очень велики. Вторая проблема состоит в том, что в среднесрочном периоде в ответ на повышение спроса за счет госзакупок производители увеличат предложение и, соответственно, будет значительно увеличиваться объем правительственной закупочной интервенции при несущественном увеличении выигрыша производителей.

В 1995 году, в условиях высокой инфляции, гарантирование цен теряло смысл из-за того, что государство задерживало оплату за поставленную продукцию, и вместо поддержки имело место неявное налогообложение производителей. Кроме того, эта мера требует значительных затрат на администрирование, а также необходимо наличие прозрачного рынка.

Таким образом, введение минимальных гарантированных цен приводит к сокращению потребления поддерживаемого продукта, поскольку основную часть повышения цены оплачивает покупатель, что вызывает сокращение спроса. Следует отметить, что основной проблемой агропромышленного комплекса является низкий спрос на его продукцию. В этих условиях применение меры, приводящей к большим потерям не только для налогоплательщиков, но и для потребителей, представляется нецелесообразным.

### **2.1.2.2 Внешнеторговое регулирование**

В России в начале 90-ых годов государство поддерживало импорт и вводило пошлины на экспорт, опасаясь возникновения дефицита продуктов питания. В 1993 году государство осознало необходимость поддержки отечественного производителя и отменило субсидии на импортные продукты питания.

В 1994 году были введены импортные тарифы на агропродовольственные товары. Импорт за последние годы вырос не сильно, и этот рост был вызван в основном спадом отечественного производства. Произошла рационализация внешней агропродовольственной торговли по сравнению с советским периодом, в частности, переключение ввоза фуражного зерна на импорт мяса.

В 1996 году были введены комбинированные пошлины. Тариф устанавливался в процентах от таможенной стоимости ввозимых товаров, и, кроме того, вводилась минимальная импортная пошлина в экю на единицу товара. Это позволило de facto использовать более высокие пошлины. С 1996 года были отменены все льготы для импортеров. С 1 февраля 1998 года был расширен круг товаров, на которые устанавливались пошлины.

Особенностью ситуации в России, как единственной стране с переходным типом экономики, имеющей федеративное устройство, являлось то обстоятельство, что в некоторых регионах вводились собственные протекционистские меры в дополнение к национальным.

В 1993 году перечень товаров, экспорт которых ограничивался, значительно сократился. В 1995 году, в период неурожая, была предпринята попытка вновь ввести экспортные пошлины на зерно, но эта мера оказалась неэффективной. К тому же одновременно был заключен таможенный союз с Белоруссией, и значительное количество зерна было вывезено через эту страну.

В 1992-1995 годах существовал институт «спецэкспортеров», в рамках которого компаниям, имевшим экспортную лицензию Министерства внешнеэкономических связей, выдавались определенные экспортные квоты. В мае 1995 года этот институт был отменен.

Кризис августа 1998 года вызвал определенные изменения во внешнеторговом регулировании. Были восстановлены некоторые барьеры для экспорта агропродовольственной продукции. Так, в январе 1999 года были введены экспортные пошлины на семена подсолнечника. При этом сразу после кризиса резко увеличилась роль регионов в аграрной политике. Практически все региональные власти ввели меры по внутрирегиональному регулированию, в основном касающиеся цен и экспорта.

Из-за опасений возникновения дефицита агропродовольственной продукции были снижены импортные пошлины на важнейшие продукты питания.

Расширение экспорта сельскохозяйственной продукции является одним из способов поддержки производителей за счет повышения спроса и, как следствие, приводит к повышению эффективности и инвестиционной привлекательности сельскохозяйственного производства. Государственное стимулирование экспортеров должно, прежде всего, включать в себя меры по снижению транзакционных издержек, такие как развитие необходимой инфраструктуры, приведение процедуры сертификации продукции в соответствие с мировыми стандартами, содействие продвижению продукции на

мировые рынки. Важной мерой является также государственное гарантирование экспортных кредитов.

### **2.1.2.3 Снижение затрат производителей**

#### **Кредитная политика**

В период высокой инфляции установились непомерно высокие процентные ставки, что еще больше затруднило доступ производителей к кредиту. Сельское хозяйство оказалось совершенно не готовым к рыночной системе получения кредитов, стала очевидной необходимость пересмотра мер кредитной политики. С началом реформ был выбран простой, но не самый эффективный способ поддержки кредита – его субсидирование. И это определило развитие системы сельскохозяйственного кредита на все последующие годы. Федеральное правительство в 1992 году уполномочило Агропромбанк распределять государственные кредиты сельскому хозяйству. Банк выполнял чисто технические функции, не мог влиять на отбор заемщиков, на установление процентных ставок и другие условия. В результате банк не был заинтересован в возврате долгов. В конце 1993 года были отменены льготы по кредитам, точнее отменено субсидирование процентной ставки, но кредит остался льготным по срокам. Централизованный кредит сохранился, но предоставлялся по учетным ставкам Центробанка. Кроме того, уполномоченным банкам было дано право не удовлетворять заявки неплатежеспособных хозяйств и требовать предоставления залога (сельскохозяйственной техники и скота). Но все недостатки централизованного кредита сохранились и после этих изменений, поскольку банки по-прежнему не были заинтересованы в возврате кредитов.

В 1994 году был образован государственный лизинговый фонд. До 1997 года ресурсы фонда распределял Росагроснаб. Административное распределение поставок привело к расцвету коррупции. В 1997 году система лизинга была качественным образом изменена в направлении большей открытости и обеспечения возвратности. Ресурсы федерального лизингового фонда предоставляются в качестве кредита частным лизинговым компаниям (лизинговым оператором), отобранным в результате открытого конкурса. Претендент должен быть готов выделить и свои средства, а средства, предоставленные федеральным фондом, должны быть возмещены лизинговым оператором согласно оговоренному графику.

В 1995 году была введена система товарного кредита. Нефтяные компании поставляли горючее сельхозпроизводителям за продукцию, в основном за зерно. Стоимость поставок горючего списывалась с долга предприятий бюджету. Условия возмещения кредитов оказались невыгодными для производителей сельскохозяйственной продукции. Процент по кредиту получали нефтяные компании, хотя средства предоставлял бюджет. Кроме того, не существовало механизма, обеспечивающего возврат кредита. На федеральном уровне товарный кредит был отменен в 1997 году, но региональные власти продолжали использовать эту систему.

В 1997 году постановлением правительства был создан специальный фонд кредитования организаций агропромышленного комплекса на льготных условиях. Эффективность этого фонда была достаточно высока, поскольку банки могли сами определять платежеспособность заемщика и не подвергались воздействию чиновников. Возвратность долгов достигала практически 100 процентов.

В настоящее время наиболее распространенной формой краткосрочных кредитов сельскому хозяйству на коммерческой основе является кредит в рамках вертикальной интеграции в агропромышленном комплексе – товарный кредит коммерческих фирм.

Резко обострилась проблема сельскохозяйственного кредита в результате кризиса 1998 года. Нехватка бюджетных средств делает невозможными льготные кредиты сельскому хозяйству. Проблемы с получением кредита сильно снижают возможности сельхозпроизводителей воспользоваться процессом импортозамещения, появившимся в результате кризиса.

В 1999 году была восстановлена система товарного кредита для закупки ГСМ, что, как показала практика прошлых лет, приведет к росту бартерных расчетов в аграрном секторе, и как следствие к уменьшению денежных поступлений в бюджет.

В настоящее время применяется субсидирование процентной ставки по кредитам для сельскохозяйственного производства, часть процентной ставки выплачивается за счет бюджетных средств, остальное платит производитель. Кредиты при этом распределяются на рыночных условиях, что приводит к повышению эффективности данной программы и не нарушает механизмы функционирования рынков. Таким образом, осуществляется поддержка наиболее эффективных производителей, увеличивается возвратность кредитов.

Для формирования адекватной системы сельскохозяйственного кредита необходима, прежде всего, макроэкономическая стабилизация. Следует также пересмотреть направленность государственной политики, поскольку стремление государства непосредственно участвовать в кредитовании сельхозпроизводителей приводит к негативным последствиям. Более целесообразным было бы предоставление государственных гарантий структурам, работающим на рынке сельскохозяйственного кредита.

#### **Компенсация затрат на средства производства**

Другое направление государственной поддержки производителей – компенсация удорожания средств производства. Целью такой политики является уменьшение диспаритета цен. В России эта мера была введена, когда из-за отпуска цен и сокращения субсидий в первые годы реформы, соотношение цен на средства производства и конечную продукцию резко ухудшилось. Обесценивание рубля и инфляция усугубили трудности. Поставщики материально-технических ресурсов повысили цены почти до уровня мировых. Разрыв внутренних и мировых цен на сельскохозяйственную продукцию в первые годы реформ сокращался медленно из-за неэффективной трансмиссии денег в продовольственной цепи и сокращения потребительского спроса.

Для смягчения проблем, связанных с диспаритетом, правительство компенсировало рост цен на ресурсы путем прямых дотаций. Таким образом, компенсировался рост цен на горючее, газ, удобрения. С 1993 года существовали и другие дотационные программы по топливу и электроэнергии для теплиц, по комбикормам, осуществлялась поддержка элитного семеноводства, племенного животноводства. Пониженный тариф на электроэнергию компенсировался непосредственно из бюджета за счет более высоких тарифов в других секторах.

Однако в условиях переходной экономики фондопроизводящие отрасли в ответ на ложный сигнал о повышении спроса увеличивают цены, и диспаритет растет.

## Налоговые льготы

Одним из способов государственной поддержки аграрного сектора является также предоставление сельхозпроизводителям определенных налоговых льгот. Так, они освобождаются от налога на прибыль, от налогов на пользователей автодорог, а также от налога на имущество. С 1994 года перестал взиматься налог на прибыль, полученной от реализации продуктов собственной переработки. С 1991 года сельскохозяйственные предприятия платят взносы в Пенсионный фонд по сниженной ставке – для сельского хозяйства она составляет 20,6%. С 1990 года от земельного налога были освобождены фермеры в течение первых 5-ти лет со дня регистрации фермерского хозяйства. В 1996 году этот срок был продлен еще на 5 лет. Часть сельскохозяйственной продукции облагается НДС по сниженной ставке – 10%. Вторая часть Налогового кодекса предполагает замену большей части налогов для сельхозпроизводителей единым земельным налогом.

Существующая система налогообложения не учитывает сезонный характер сельскохозяйственного производства. Это приводит к росту задолженности предприятий по платежам в бюджеты и внебюджетные фонды.

### **2.1.2.4 Структурная политика**

К структурной политике относятся меры по поддержке сельского хозяйства, не связанные напрямую с увеличением доходов фермеров. Одним из направлений такой политики является поддержание научной, производственной и социальной инфраструктуры.

Основная проблема аграрной научной инфраструктуры – отсутствие системы распространения информации. Именно из-за этого в производстве используются менее наукоемкие технологии. Для решения этой проблемы в Подмосковье был создан специальный информационный центр для сбора и распространения информации, полученной от большого числа научно-исследовательских сельскохозяйственных центров.

Сельскохозяйственные учебные заведения в основном финансируются Министерством сельского хозяйства и продовольствия, частично – из региональных и местных бюджетов. Дополнительным источником дохода для них являются договоры на подготовку кадров, заключаемые госучреждениями с предприятиями, договоры с отечественными и международными организациями на проведение научных исследований, а также платное обучение студентов.

Еще одна важная область структурной политики – государственная поддержка создания частных крестьянских (фермерских) хозяйств, предоставление пособий переселяющимся в сельскую местность для организации сельскохозяйственных производств. В 1992 году льготные кредиты фермерам дотировались в большей степени, чем кредиты крупным хозяйствам, но в 1994 году эта программа была свернута.

Пожалуй, наибольшую проблему в сельском хозяйстве, как и вообще в экономике России, составляет состояние инфраструктуры, особенно в сельской местности. Дороги находятся в удручающем состоянии, предприятия по хранению и переработке – также. Слабо развиты системы газо- и водоснабжения, канализации. Все это усугубляется нечетким разделением ответственности между местными властями различных уровней. Только 5-6% сельскохозяйственных земель в России мелиоративно улучшены. Отсутствие финансирования приводит к ухудшению состояния земель по всей России.

Последствием реформы стало снижение роли государства на агропродовольственном рынке, в организации маркетинга и продвижения

продукции. В результате возросло значение других каналов сбыта. Наиболее важным из них являются прямые поставки приватизированным предприятиям пищевой промышленности.

Для обеспечения нормального функционирования аграрной сферы необходимо увеличение прозрачности рынка, наличие четких сигналов о его состоянии. Как и в других отраслях, серьезную проблему составляет избыток бартерных сделок, которые препятствуют развитию рыночной инфраструктуры. Для решения вышеперечисленных проблем Министерством сельского хозяйства и продовольствия в 1994 году была начата реализация Государственной программы развития агропродовольственных оптовых рынков. Из-за нехватки бюджетных средств эта программа была выполнена в весьма ограниченном масштабе. В 1997 году была принята новая программа, предусматривающая создание к 2005 году оптовых рынков по всей стране.

Все большее и большее значение для аграрного производства имеет проблема защиты окружающей среды. Экология села находится под контролем нескольких государственных ведомств. Министерство природных ресурсов отвечает за охрану и использование водных и минеральных ресурсов, реализует государственную политику в области экологии, осуществляет экологический контроль, экспертизу и управление государственными природными парками и заповедниками. Министерство сельского хозяйства и продовольствия отвечает за разработку и внедрение экологических мероприятий в сельском хозяйстве и пищевой промышленности, осуществляет контроль над рациональным использованием биологических водных ресурсов.

### **2.1.3. Количественная оценка уровня поддержки АПК в России**

#### **2.1.3.1 Бюджетные расходы на аграрный сектор**

Получение адекватной информации о бюджетных расходах на сельское хозяйство в России затруднено. Расходы на сельское хозяйство в явном виде включают сельское хозяйство и рыболовство, а также управление земельными ресурсами. Кроме того, расходы на сельское хозяйство не ограничиваются статьей функциональной бюджетной классификации «сельское хозяйство и продовольствие», но записываются также и по другим статьям. В бюджете в явном виде не отражаются налоговые льготы сельхозпроизводителям, которые в 1995 году составили 20 трлн. рублей (около 1,5% ВВП). Не учитывается, что государственный товарный кредит сельскому хозяйству только в 1995 году на деле означал прямое субсидирование сельского хозяйства на 12 трлн. рублей за счет отсрочки платежей в федеральный бюджет. Списанная на государственный долг задолженность сельхозпроизводителей в 1994-1995 годах составила около 20 трлн. рублей<sup>4</sup>. В бюджетные расходы на сельское хозяйство не включаются также государственные инвестиции в пищевую промышленность.

Значительные трансферты сельскому хозяйству осуществляются из региональных бюджетов (федеральные платежи составляют только около одной трети), а региональные бюджеты еще менее прозрачны. Проблему составляет также тот факт, что, поскольку сельскохозяйственные предприятия имеют задолженность перед бюджетом по налогам и сборам, значительная часть платежей осуществляется в форме взаимозачетов. В результате данные о расходах на сельское хозяйство, представляемые разными институтами, могут сильно отличаться.

---

<sup>4</sup> Valdes A. Agricultural Support Policies in Transition Economies. Report Prepared under the Regional Studies Program, World Bank. June 11, 1999.

Таблица 2.1.1

**Расходы федерального бюджета на сельское хозяйство**

	1995	1996	1997	1998	1999
ВВП (млрд. руб., с 1998 – млн. руб.)	1 585 026,00	2 200 225,00	2 589 900,00	2 684 500,00	4 476 100,00
Расходы федерального бюджета (млрд. руб., с 1998 – млн. руб.)	275 258,81	400 035,64	436 550,40	472 212,21	666 930,45
Расходы на сельское хозяйство	8 127,20	11 100,36	10 465,19	6 186,03	10 934,44
В процентах от общих бюджетных расходов (%)	2,95	2,77	2,40	1,31	1,64
В процентах от ВВП (%)	0,51	0,50	0,40	0,23	0,24

Источник: расчеты авторов по данным Федерального казначейства.

Прогнозируемые в проектах бюджета расходы на сельское хозяйство, стабильно не выполняются. Однако по сравнению с другими отраслями бюджетное финансирование аграрной сферы сокращалось в меньшей степени. Но в 1998 году доля расходов на сельское хозяйство в проекте федерального бюджета была значительно меньше, чем другие статьи расходов бюджета, в результате чего доля расходов из региональных бюджетов в поддержке сельского хозяйства выросла до 80%. В 1999 году доля регионов вновь стала снижаться. При этом поддержка в 1999 году выросла по сравнению с 1998 годом, хотя и осталась меньшей, чем в 1992-97 годах.

Доля бюджетных ассигнований на сельское хозяйство в процентах к ВВП снизилась с 4,48% в 1992 году до 0,5% в 1996 году и еще раз существенно упала в 1998 году (См. табл. 2.1.1). Состав расходов на сельскохозяйственное производство представлен в таблице 2.1.2. Самая большая часть субсидий производителям приходится на компенсацию затрат на приобретение минеральных удобрений. Вторая по значимости – программа компенсации комбикормов.

Таблица 2.1.2

**Структура субсидий сельхозпроизводителям по программам, %.**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Субсидии производителям из федерального бюджета, всего, из них:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Дотации на поддержку племенного животноводства	20,6	7,5	10,4	9,5	14,4	17,7
Поддержка овцеводства (дотации на шерсть)	13,2	8,1	11,2	15,3	19,9	4,4
Компенсация комбикормов	1,5	22,4	31,1	27,0	18,0	25,4
Дотации на энергоресурсы для теплиц	10,0	3,8	5,4	6,5	4,7	2,3
Дотации на покупку элитных сортов семян	7,2	1,8	3,4	4,1	4,2	4,4
Компенсация 30% затрат на приобретение минеральных удобрений и средств защиты растений)	25,3	48,4	28,5	29,9	33,5	39,5
Компенсации на сырье для производства льна и конопли	2,9	4,3	2,3	1,3	1,2	5,4
Дотации на производство сои бобов			1,8	1,7	1,6	0,9
Компенсации ветсанутильзаводам	1,0	0,9	2,0	1,2	1,5	0,0
Дотации на энергоресурсы льнозаводам	2,6	0,5	0,8	0,2	0,7	0,0
Компенсации на транспортировку кормов	11,5	2,2	2,9	3,3	0,2	0,0
Прочие	4,2	0,1	0,2	0	0,1	0

Источник: расчеты авторов по данным Минсельхоза.

Очевидно, что направление бюджетных средств на поддержку сельского хозяйства необходимо для его нормального функционирования. Такие расходы осуществляются во всех странах. Однако не всегда увеличение расходов

напрямую связано с улучшением положения сельхозпроизводителей. Государственная и региональная аграрная политика может приводить к тому, что прямые бюджетные выплаты нарастают, а реальные поступления сельхозпроизводителям сокращаются.

### **2.1.3.2. PSE**

PSE (producer support estimate – оценка поддержки производителя) является показателем, рассчитываемым ОЭСР для многих стран – членов и не членов этой организации. Для России эти показатели ОЭСР впервые рассчитала в 1997 году.

В советский период уровень государственной поддержки сельского хозяйства, измеряемый через PSE, был весьма значителен: на уровне приблизительно 80%. С началом реформ этот уровень резко снизился. В 1992 году значение PSE составляло минус 86%<sup>5</sup>. Это связано не только с тем, что государство снизило поддержку аграрного сектора, продолжая вести политику ограничения экспорта и субсидирования импорта, но и с макроэкономическими факторами, в частности, с резким обесценением национальной валюты, и с отсутствием развитой инфраструктуры, обусловившим разрыв внутренних и мировых цен.

В таблице 2.1.3 приведены расчеты этого показателя по России в целом с 1994 по 1999 годы, выполненные авторами. Расчеты проводились по методологии ОЭСР, поддержка рыночной цены рассчитывалась на основе данных ОЭСР о справочных ценах и данных Госкомстата РФ о внутренних ценах на реализованную продукцию. Для расчета бюджетных дотаций использовались данные Федерального Казначейства РФ. Поскольку в бюджете не по всем бюджетным выплатам проводится разделение по продуктам, на поддержку которых идут эти выплаты, то распределение бюджетных выплат производилось пропорционально объему реализованной продукции в денежном выражении, что соответствует методу расчета, принятому в ОЭСР. При расчете PSE учитывалось, что большая часть кормов производится в самом сельском хозяйстве и также может субсидироваться. Чтобы избежать двойного счета, отдельно были рассчитаны чистые кормовые субсидии, а затем они исключались при расчете PSE для продукции животноводства.

В 1994 году начался рост PSE, и с 1996 года он стал положительным, хотя и не достиг дореформенного уровня. Рост поддержки обуславливался введением протекционистских мер во внешней торговле, а также некоторыми сдвигами в развитии инфраструктуры. Но увеличение показателя PSE связано также и с тем, что рубль в этот период был переоценен, и, следовательно, при переводе мировых цен во внутренние их значение получается ниже, чем при адекватно оцененном валютном курсе, и разрыв внутренних и мировых цен также оказывается меньше, что приводит к завышению оценки поддержки по сравнению с реальным уровнем.

Рост общего PSE для всех продуктов в 1995 году связан с резким увеличением прямых бюджетных дотаций. Значительный рост продолжался до 1997 года, что объясняется общим улучшением макроэкономической ситуации. Падение PSE в 1998 году вызвано последствиями августовского кризиса. Его влияние связано с тем, что произошла девальвация рубля, и PSE перестал завышать поддержку производителей. Как видно из таблицы 2.1.3, после 1997 года произошло также падение бюджетной поддержки (сумма строк В, Е, Н).

---

<sup>5</sup> Agricultural Policies in OECD countries. Monitoring and Evaluation. New methodology. OECD, 1999.

В 1999 году наблюдался небольшой рост бюджетной поддержки сельскохозяйственных производителей в основном за счет увеличения субсидий из региональных бюджетов. При этом поддержка рыночной цены упала, что и обусловило дальнейшее падение показателя PSE. В целом основной составляющей поддержки производителей является поддержка рыночной цены, а значение бюджетных трансфертов со временем снижается.

Таблица 2.1.3

**PSE, Россия, 1994-1999**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
<b>I. Стоимость произведенной продукции, млн. руб.</b>	73729000	203878000	286899000	309217000	304439	606129
<b>II.1 Оценка поддержки производителя (PSE)</b>	-15708917,39	-16134446,81	53207326,26	83713201,07	26000,52	15434,23
<b>А. Поддержка рыночной цены</b>	-22051965,39	-24523306,81	40072464,26	69969958,07	15209,61	1344,849
<b>В. Выплаты в соответствии с объемом выпуска</b>	2950024	3313079	5025882	5309876	4354,495	4275,912
<b>Е. Выплаты в соответствии с объемом использованных ресурсов</b>	443000	1762702	3083098	3123491	2081,917	2364,916
<b>Н. Прочие выплаты</b>	2950024	3313079	5025882	5309876	4354,495	7448,558
<b>II.2 Процентный PSE, %</b>	<b>-20</b>	<b>-8</b>	<b>18</b>	<b>26</b>	<b>8</b>	<b>2</b>

\* 1999 год – предварительные данные.

Источник: расчеты авторов.

В таблице 2.1.4 приведены показатели PSE, рассчитанные для отдельных продуктов. Как видно из таблицы, в целом, начиная с 1997 года, животноводство поддерживается значительно более сильно, чем растениеводство. Это объясняется высоким уровнем прямых бюджетных дотаций животноводству, предоставлявшихся на протяжении рассматриваемого периода, в то время как для растениеводства основным компонентом PSE является поддержка рыночной цены (MPS – market price support), являющаяся отрицательной практически для всех продуктов до 1996 года. Поддержка рыночной цены отражает величину разрыва между внутренней и мировой ценой. Он возникает в результате государственного регулирования цен и условий внешней торговли, а также за счет различных несовершенств рынка, которые препятствуют выравниванию цен на внутренних и мировых рынках. К таким несовершенствам рынка относятся асимметрия информации, неразвитость инфраструктуры и ограничения конкуренции, такие как монополии или межрегиональные барьеры.

Для большинства зерновых большая отрицательная поддержка рыночной цены не компенсируется выплатами из бюджета, и в результате имеет место не поддержка, а налогообложение производителей, то есть бюджетные средства расходуются неэффективно. Достаточно высок уровень поддержки кукурузы за счет сложившихся высоких внутренних и относительно низких мировых цен. Высокий уровень PSE для картофеля в 1996-97 годах также достигался за счет высокой поддержки рыночной цены. Среди продукции растениеводства поддерживается также производство сахара, а остальные продукты налогооблагаются.

Таблица 2.1.4

**PSE по продуктам, Россия, 1994-1999**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Пшеница	-57	-31	-2	8	-26	-13
Кукуруза	28	21	34	31	4	13
Рожь	-37	7	22	22	-11	-4
Ячмень	-58	-83	-9	2	-12	-34
Овес	-57	-38	16	15	-8	-18
Картофель	-18	-31	60	64	7	-3
Подсолнечник	-77	-12	-22	-30	-59	-38
Белый сахар	-9	-0,2	21	22	37	8
Молоко	-28	33	43	52	38	26
Говядина и телятина	-186	-89	-31	29	-7	-39
Свинина	-56	-13	11	28	13	22
Птица	8	31	54	65	41	40
Яйца	-1	36	41	51	34	22

\* 1999 год – предварительные данные.

Источник: расчеты авторов.

Аналогично, высокий уровень PSE для животноводства объясняется не только прямыми бюджетными трансфертами, но и высоким положительным уровнем поддержки рыночной цены. Это означает, что внутренние цены на животноводческую продукцию установились на уровне, достаточно близком к мировому, что связано с наличием на рынке большого количества импортного мяса.

### 2.1.3.3. Показатели NPR и ERP в сравнении с PSE

Поскольку расчет PSE требует большого объема статистических данных, получить которые в российских условиях представляется часто затруднительным, для России рассчитываются показатели NPR (номинальная норма защиты) и ERP (эффективная норма защиты).

На рисунке 2.1.3 можно видеть динамику показателя NPR для России. До 1997 года этот показатель стабильно растет, в 1998 году резко падает, в 1999 его падение продолжалось, но было более плавным.

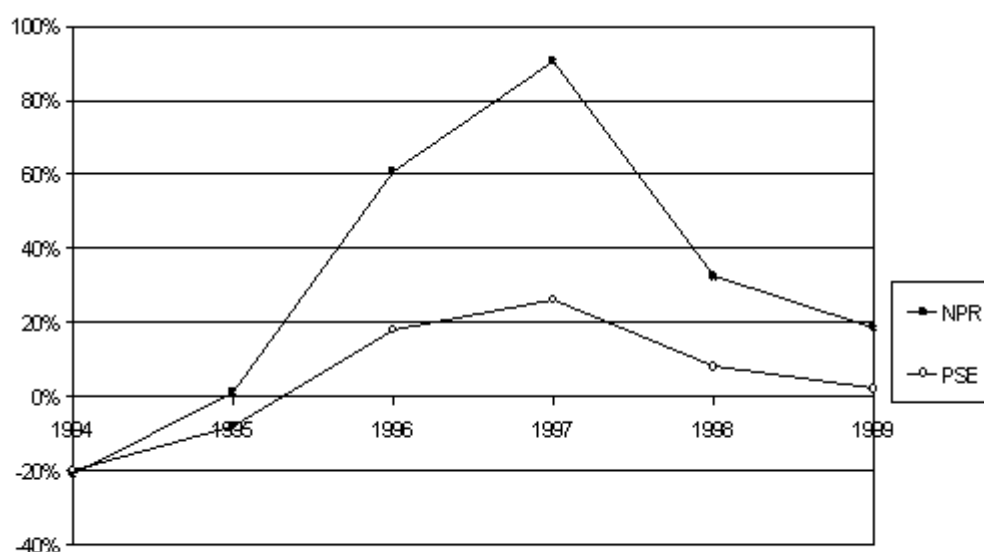


Рис. 3. NPR и PSE для России, 1994-1999 годы.

Источник: расчеты авторов.

В таблице 2.1.5 представлены рассчитанные показатели NPR за 1994–1999 годы для отдельных продуктов. Тенденции изменения NPR по продуктам и в целом не протяжении рассматриваемого периода такие же, как и PSE, однако нет таких сильных различий в поддержке животноводства и растениеводства. Это связано со спецификой NPR, который отражает только разрыв внутренних и мировых цен (MPS), но не отражает дотаций, доля которых велика в поддержке животноводства. Кроме того, при расчетах PSE проводятся корректировки с учетом использования кормов, а при расчете NPR это не учитывается. Поэтому для растениеводства NPR и PSE будут ближе, чем для животноводства.

NPR за 1994–1997 годы показывает преимущественно возрастающую поддержку производителя, так как с 1994 г. внутренние цены на сельскохозяйственную продукцию приближались к мировым, что было связано не столько с результатами государственной политики, сколько с либерализацией экономики, поскольку до 1992 г. в закрытой, плановой советской экономике имело место сильное отставание внутренних цен от мировых, и до сих пор это отставание остается весьма существенным.

Таблица 2.1.5

**NPR по продуктам, Россия 1994-1997, %**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Пшеница	-16	-2	26	40	0	14
Кукуруза	85	63	95	87	32	49
Ячмень	-17	-30	18	31	11	-4
Рожь	-4	38	65	66	13	25
Овес	-17	-7	54	51	16	9
Семена подсолнечника	-25	16	5	-1	-20	-6
Картофель	-16	-26	142	170	3	-6
Сахарная свекла	18	35	73	93	88	52
Свинина	-11	23	41	70	54	64
Говядина	-58	-32	-5	74	20	-7
Молоко	-27	42	59	85	51	27
Яйца	42	132	126	168	113	77

Источник: расчеты авторов.

EPR – показатель, сравнивающий добавленные стоимости во внутренних и мировых ценах. Для расчета EPR были взяты четыре вида ресурсов, использованных в производстве рассматриваемых продуктов. Это удобрения, электроэнергия, бензин и дизельное топливо. Проблема заключается в отсутствии статистических данных о количестве ресурсов, использованных в производстве каждого из продуктов. Поэтому были проведены оценки вероятного распределения общего количества ресурсов между продуктами.

Результаты расчетов представлены в таблице 2.1.6. EPR демонстрирует существенное налогообложение производителей, которое не снижается на протяжении рассматриваемого периода. EPR выявляет намного меньшую поддержку, чем NPR. Это связано с тем, что EPR учитывает налогообложение в результате государственных программ снижения затрат на приобретение ресурсов. Так, в целях снижения издержек производства в рассматриваемый период применялся товарный кредит. Эта политика имела действие обратное желаемому, поскольку монопольный эффект закрепления нефтяных компаний за регионами привел к повышению цен на ГСМ, поступающие в сельское

хозяйство. В результате, имело место косвенное налогообложение производителей в пользу нефтяных компаний. Такое же последствие имело предоставление в кредит удобрений. Это и отражают рассчитанные значения EPR.

Таблица 2.1.6

**EPR для России, 1994 – 1999 годы, %**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Пшеница	-54	-48	-39	-44	-80	-41
Кукуруза	20	-3	5	-19	-72	-16
Ячмень	-54	-65	-43	-48	-77	-53
Рожь	-46	-20	-14	-30	-76	-34
Овес	-54	-51	-21	-37	-76	-44
Семена подсолнечника	-60	-40	-52	-63	-86	-55
Картофель	-39	-49	27	-7	-56	-43
Сахарная свекла	-22	-6	-17	-36	-26	33
Свинина	-59	-47	-69	-79	-83	-70
Говядина	-91	-92	-129	-155	-126	-96
Молоко	-101	-116	-260	-343	-261	-120

Источник: расчеты авторов.

Для российской экономики, как и для других экономик переходного типа, важно отметить различия между уровнями поддержки сельскохозяйственного производителя, которые фиксируют показатели EPR и PSE. Изменение PSE может происходить за счет изменения бюджетных дотаций, либо за счет изменения компонента MPS – поддержки рыночной цены. Рост PSE на протяжении рассматриваемого периода и падение его в 1999 году до 2% слабо связан с размером бюджетных дотаций, а происходил в основном за счет изменения валютного курса и внутренних цен (это взаимосвязанные процессы). Поэтому в условиях переходной экономики, при изменчивости цен и валютных курсов, PSE практически ничего не говорит о реальной результативности проводимой государством политики.

При расчете EPR вместо цен используются добавленные стоимости. Сравнивая добавленные стоимости во внутренних и мировых ценах можно учесть результаты мер государственной поддержки, направленные на снижение издержек. Отрицательные значения этого показателя говорят о неэффективности применявшихся мер, то есть о том, что, несмотря на улучшение некоторых макроэкономических показателей, государственная политика приводит не к поддержке, а к налогообложению производителя. Это и отражают рассчитанные значения EPR. Таким образом, показатель EPR элиминирует некоторые неточности интерпретации коэффициентов в условиях переходной экономики, характерные для PSE.

PSE, скорее, показывает тенденции, схожие с NPR, поскольку NPR также оценивает только соотношение цен на продукцию. Таким образом, хотя показатель PSE демонстрирует увеличение поддержки сельскохозяйственных производителей, он в основном отражает изменение к лучшему макроэкономических показателей (валютного курса, соотношения цен), а EPR, отражающий реальное воздействие государственной аграрной политики на производителя, показывает, что проводившаяся политика привела не к улучшению его положения, а, наоборот, к налогообложению.

Кроме того, для всех перечисленных показателей необходим учет валютных курсов. Проблема заключается в том, что в рассматриваемый период курс доллара по отношению к рублю был завышен, что ведет к большому разрыву между внутренними и мировыми ценами, то есть к повышению уровня налогообложения производителей.

Особенностью российской ситуации по сравнению с развитыми странами является также тот факт, что налогообложение производителя у нас не отражается на улучшении благосостояния потребителя: низкий PSE сочетается с низким CSE. CSE (consumer support estimate) – оценка поддержки потребителя – это показатель, оценивающий общую сумму трансфертов потребителям сельскохозяйственной продукции, получаемых в результате проводимой политики поддержки сельского хозяйства.

Таким образом, налогообложение производителей в течение 1994-1997 гг. было вызвано в основном общей ситуацией в экономике, и его снижение к концу этого периода объясняется сближением уровней внутренних и мировых цен, то есть с приближением валютного курса к равновесному уровню. Влияние непосредственно государственной политики на положение сельхозпроизводителя было крайне незначительным, и в основном было связано не с введением новых, а с отменой старых неэффективных мер поддержки, приводивших к обратным результатам.

Это говорит о необходимости снижения непосредственного участия государства в поддержке сельского хозяйства, и переориентации его деятельности в сторону развития рыночной инфраструктуры, стимулирование развития коммерческого сельскохозяйственного кредита, создания благоприятных условий для инвестиций во все сферы АПК, а также стабилизации макроэкономической ситуации и повышения платежеспособного спроса населения, необходимого для улучшения условий для сельхозпроизводителей.

#### **2.1.4. Оценка адекватности полученных результатов. Анализ влияния различных факторов на полученные коэффициенты**

##### ***2.1.4.1 Особенности переходной экономики, оказывающие влияние на результаты расчетов***

Описанные методы оценки государственной поддержки сельского хозяйства были разработаны для анализа аграрной политики в достаточно стабильно функционирующей рыночной экономике. Поэтому при анализе и интерпретации всех коэффициентов государственной поддержки следует учитывать переходный характер российской экономики. Некоторые особенности переходной экономики приводят к тому, что оценка государственной поддержки будет отличаться от того, как это было бы в развитых странах, а в некоторых случаях общепринятые способы расчета уровня поддержки оказываются неадекватными. Это относится, например, к оценке маржи, используемой для расчета скорректированных внутренних цен. Так, при приведенных выше расчетах использовалась маржа, равная 50%. Но это значение включает не только затраты на транспортировку, переработку и маркетинг, но и на преодоление недостатков рыночной инфраструктуры – высокие транзакционные издержки, взятки и многое другое. Но более высокое значение маржи приближает внутреннюю цену к мировой, таким образом, что вышеперечисленные затраты учитываются при расчете коэффициентов как

поддержка производителя. Очевидно, что это завышает значение поддержки и делает неадекватными межстрановое сравнение уровней поддержки.

Чтобы оценить реальное воздействие сельскохозяйственной политики на цены и доходы сельхозпроизводителей, необходимо выделить ту часть ценового разрыва, которая обусловлена несовершенством рыночной инфраструктуры. Этого можно добиться, используя другие значения маржи.

Так, в Румынии, в стране с переходной экономикой, значение маржи принимается равным 30%. По всей видимости, это адекватно отражает и российскую ситуацию. Если рассчитать PSE, NPR и EPR с учетом 30-ти процентной маржи, значения коэффициентов существенно изменяются в сторону уменьшения, а для многих продуктов становятся отрицательными.

Не совсем корректно использование справочных цен, предлагаемых ОЭСР. Точнее будет использовать средние экспортные цены для товаров, которые Россия преимущественно экспортирует, и средние импортные – для тех, которые преимущественно импортируются. В результате такой корректировки для многих продуктов и для сельского хозяйства в целом значения коэффициентов существенно изменятся в сторону уменьшения.

Одной из основных проблем переходной экономики является нестабильный валютный курс. Поскольку валютный курс используется во всех коэффициентах поддержки для перевода мировых цен в национальную валюту, он оказывает непосредственное влияние на результаты оценок. В мировой практике показатели рассчитываются за год, с использованием среднегодового валютного курса, а иногда даже используются значения валютного курса на конец года. Но очевидно, что в переходной экономике, когда курс значительно изменяется в течение года, среднегодовое значение, и тем более значение конца года, будет нерепрезентативным, и правильнее было бы рассчитывать коэффициенты для более коротких периодов.

Вторая проблема, связанная с валютным курсом – недооцененная или переоцененная национальная валюта. Обменные курсы, недооценивающие национальную валюту – а это часто встречается в переходных экономиках на ранних стадиях в условиях нестабильности, приводят к тому, что при переводе мировых цен во внутренние получаются завышенные оценки и коэффициенты будут показывать большую степень налогообложения аграрного сектора, чем это есть на самом деле. Если национальная валюта переоценена, коэффициенты, наоборот, показывают большую поддержку.

В советский период рубль был переоценен. В первые годы реформ рубль, напротив, недооценивался, что было связано с резким падением его курса. Так, в 1992 году рубль упал относительно доллара США в 110 раз, в то время как цены выросли в 25 раз. Впоследствии, в период 1992 –1994 высокие темпы инфляции в сочетании с гораздо более медленным обесценением рубля привели к реальному повышению курса национальной валюты, который приблизился к равновесному уровню, и оставался на таком уровне до 1996 года. К августу 1998 года рубль был переоценен. По состоянию на конец марта 2000 года реальный курс рубля все еще в три раза ниже, чем до кризиса. Это делает некорректным сравнение показателей уровня государственной поддержки за эти периоды, если они были рассчитаны с использованием официального валютного курса.

В социалистической экономике существовала государственная монополия на закупку сельскохозяйственной продукции. С переходом к рынку в 1992 году старые связи государства и аграрного производства разрушились, и началось формирование рыночной инфраструктуры, но и до настоящего

времени она развита крайне слабо, что сильно увеличивает транзакционные издержки сельхозпроизводителей, и ухудшает конкурентоспособность отечественной продукции по сравнению с импортной. В результате, часть разрыва между внутренними и справочными ценами обусловлена именно неразвитостью рыночной инфраструктуры.

Перерабатывающая промышленность в переходных экономиках монополизирована, что приводит к завышению стоимости переработки сельскохозяйственной продукции. Высокие транзакционные издержки увеличивают налогообложение производителей.

В России отдельную проблему составляют межрегиональные барьеры, то есть препятствия для вывоза продукции, произведенной внутри региона, за его пределы. Во многих регионах местные администрации применяли квоты, лицензии и полный запрет на экспорт. При этом многие региональные власти контролировали розничные цены на сельскохозяйственную продукцию. В результате производитель лишен возможности пользоваться преимуществами арбитража и продавать продукцию на наиболее выгодных рынках. В таких условиях внутреннему производителю сложно конкурировать с импортируемой продукцией.

Неразвитость инфраструктуры приводит также к ограничениям скорости распространения информации о рынках, о его конъюнктуре. Отсутствует финансовая система, позволяющая быстро и недорого получать доступ к капиталу – процентные ставки по кредитам непомерно высоки, что приводит к трудностям получения капитала и инвестиций не только для сельхозпроизводителей, но и для переработчиков. Неразвитость рыночной инфраструктуры увеличивает риск финансовых потерь, приводит к дополнительному неявному налогообложению производителя.

Производители нуждаются также в законодательстве, защищающем права собственности. Проблему составляют постоянные и часто неожиданные для производителя изменения в проводимой государством политике, особенно в отношении регулирования внешней торговли.

Для расчета показателей, в основе которых лежит добавленная стоимость (EPR, EPC), требуется анализ издержек производства. Здесь имеет значение разрыв между ценами на ресурсы, используемые в процессе производства, и ценами на сельскохозяйственную продукцию. Уровень цен на ресурсы, как правило, соответствует мировому, в то время как уровень цен на продукцию сильно отстает от него.

К увеличению разрыва между внутренними и мировыми ценами приводит также отсутствие свободной конкуренции на рынках сельскохозяйственной продукции. Цены на рынках поддерживаются на уровне выше равновесных. Поскольку при таких ценах спрос сильно снижается, производители просто бывают вынуждены уходить с рынка и не имеют возможности продавать произведенную продукцию. Это также сильно увеличивает риски в сельхозпроизводстве.

Сильное завышение внутренних издержек является также следствием коррумпированности экономики.

Следовательно, для переходной экономики крайне важно проводить различия между налогообложением сельхозпроизводителей, являющимся следствием ценовой и торговой политики государства, которую можно корректировать в достаточно короткие сроки, и структурными проблемами рынка, корректировать которые и долго, и сложно.

Еще одна проблема переходной экономики – недоступность необходимых для расчета коэффициентов статистических данных, особенно тех, которые связаны с государственными расходами. Например, проблему составляет распространенная в России система взаимозачетов. Трудно учесть также эффект от субсидирования кредитов, поскольку часто они не возвращаются и являются по сути грантами.

Так, в 1994 году были списаны долги сельхозпредприятий по кредитам, выданным в 1992-1994 годах. Списанную сумму необходимо учитывать при расчете коэффициентов поддержки как субсидию. В переходной экономике существенное значение имеет проблема задержки платежей аграрному сектору за приобретенную продукцию. Это проводило к косвенному налогообложению производителей, особенно в начале переходного периода в условиях высокой инфляции.

#### **2.1.4.2 Корректировка стандартных методов расчета коэффициентов**

##### **Расчеты по скорректированному валютному курсу**

ОЭСР публикует скорректированный валютный курс, рассчитываемый с помощью, так называемого, коэффициент Атласа. Его рассчитывают в Мировом Банке с использованием скользящей трехгодичной средней с корректировкой на стоимость потребительской корзины. В таблице 2.1.7 приводятся расчеты PSE с использованием скорректированного таким образом курса. Полученные для 1994 года значения больше изначальных (См. табл. 2.1.4), и это подтверждает, что при недооцененной национальной валюте поддержка занижается. В 1995-96 годах значения скорректированного валютного курса практически не отличаются от изначальных, поэтому и значение PSE неизменны. После 1996 года коэффициент Атласа не публиковался.

Таблица 2.1.7

##### **PSE с учетом скорректированного валютного курса**

	1994	1995	1996
<b>Валютный курс, руб./долл.</b>	1874	4559	5121
<b>Пшеница</b>	-34	-31	-2
<b>Кукуруза</b>	39	21	34
<b>Рожь</b>	-17	7	22
<b>Ячмень</b>	-35	-83	-9
<b>Овес</b>	-35	-38	17
<b>Картофель</b>	-1	-31	60
<b>Подсолнечник</b>	-51	-12	-22
<b>Сахар</b>	7	0	21
<b>Молоко</b>	-11	33	43
<b>Говядина</b>	-146	-89	-31
<b>Свинина</b>	-36	-13	11
<b>Птица</b>	19	31	54
<b>Яйца</b>	12	36	41
<b>Все продукты</b>	<b>-9</b>	<b>-8</b>	<b>18</b>
<b>Все продукты, (нескорректированный валютный курс)</b>	<b>-20</b>	<b>-8</b>	<b>18</b>

Источник: расчеты авторов.

##### **Корректировка уровня маржи**

Для повышения адекватности оценки уровня государственной поддержки был произведен расчет коэффициентов, о которых речь шла выше,

но с использованием другого значения маржи, в большей степени отражающего российские условия. В таблицах 2.1.8, 2.1.9, 2.1.10 приводятся значения показателей для уровня маржи в 30%.

Таблица 2.1.8

**Значения NPR для маржи = 30%**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Пшеница	-40%	-30%	-10%	0%	-28%	-18%
Кукуруза	32%	17%	39%	34%	-6%	7%
Ячмень	-40%	-50%	-16%	-7%	-20%	-31%
Рожь	-31%	-1%	18%	18%	-19%	-11%
Овес	-40%	-34%	10%	8%	-17%	-22%
Семена подсолнечника	-47%	-17%	-25%	-29%	-43%	-33%
Свинина	-36%	-12%	1%	21%	10%	17%
Говядина	-70%	-52%	-32%	24%	-14%	-34%
Молоко	-30%	38%	54%	80%	47%	23%
Яйца	2%	65%	62%	91%	52%	27%
<b>Все продукты</b>	<b>-38%</b>	<b>-17%</b>	<b>24%</b>	<b>45%</b>	<b>5%</b>	<b>-4%</b>
<i>Все продукты, маржа = 50%</i>	<i>-21%</i>	<i>1%</i>	<i>61%</i>	<i>91%</i>	<i>32%</i>	<i>19%</i>

Источник: расчеты авторов.

Разрыв между NPR, рассчитанными с использованием маржи, принятой в ОЭСР, и с использованием сниженной маржи, составляет не менее 15 процентных пунктов. Это говорит о том, что уровень поддержки производителей на самом деле даже ниже, чем было показано ранее.

Таблица 2.1.9

**EPR для маржи = 30%**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Пшеница	-69%	-65%	-59%	-63%	-87%	-62%
<i>Пшеница, маржа = 50%</i>	<i>-54%</i>	<i>-48%</i>	<i>-39%</i>	<i>-44%</i>	<i>-80%</i>	<i>-41%</i>
Кукуруза	-22%	-37%	-32%	-48%	-82%	-47%
Ячмень	-69%	-76%	-62%	-65%	-85%	-69%
Рожь	-63%	-48%	-44%	-54%	-85%	-58%
Овес	-69%	-67%	-48%	-59%	-84%	-64%
Семена подсолнечника	-72%	-59%	-67%	-75%	-90%	-69%
Свинина	-71%	-64%	-79%	-86%	-88%	-80%
Говядина	-94%	-95%	-120%	-136%	-118%	-97%
Молоко	-101%	-116%	-253%	-333%	-255%	-119%

Источник: расчеты авторов.

EPR для большинства продуктов изменяется в меньшей степени, что говорит о том, что искажения, возникающие при его расчете, не так велики, чем для NPR.

Таблица 2.1.10

**PSE с учетом маржи = 30%**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Пшеница	-81	-51	-18	-6	-45	-31
Кукуруза	17	9	24	20	-10	0
Рожь	-58	-7	10	10	-28	-20
Ячмень	-82	-111	-26	-13	-30	-55
Овес	-82	-60	4	2	-25	-36

Семена подсолнечника	-104	-29	-41	-50	-84	-59
Молоко	-46	23	35	45	29	15
Говядина и телятина	-228	-117	-51	18	-24	-60
Свинина	-78	-29	-3	17	0	10
Птица	-3	23	47	59	33	31
Яйца	-1	36	41	51	34	22
<b>Все продукты</b>	<b>-28</b>	<b>-14</b>	<b>12</b>	<b>21</b>	<b>3</b>	<b>-4</b>
<i>Все продукты, маржа = 50%</i>	<b>-20</b>	<b>-8</b>	<b>18</b>	<b>26</b>	<b>8</b>	<b>2</b>

Источник: расчеты авторов.

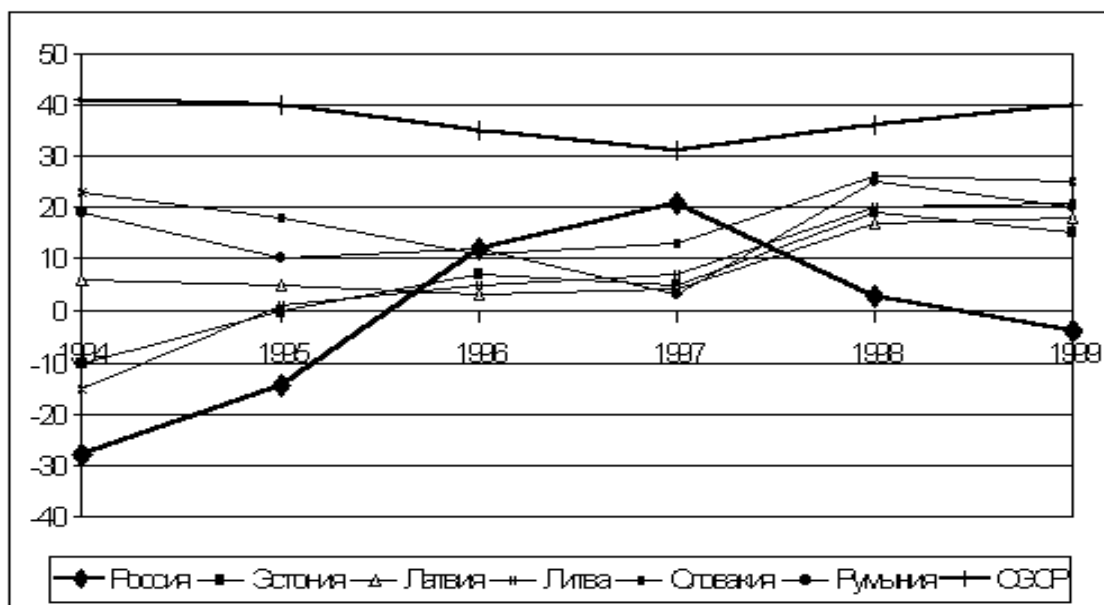
PSE показывает различный уровень отклонения по разным продуктам, что связано с более сложной методикой расчета. Отклонения показателя для страны в целом меньше, чем NPR.

Таким образом, коэффициенты PSE и NPR показывают небольшую, но поддержку производителей, а EPR – довольно сильное налогообложение. PSE отражает изменение макроэкономической ситуации в 1994-97 годах к лучшему – укрепление курса рубля, снижение межрегиональных барьеров, некоторое снижение процентных ставок, небольшие улучшения в инфраструктуре. Но PSE не учитывает затраты на ресурсы, которые увеличивались на протяжении рассматриваемого периода, так как цены основных факторов производства стремительно приближались к мировым, чего нельзя сказать о ценах на сельскохозяйственную продукцию. При этом государственные программы, направленные на снижение издержек сельхозпроизводителей, приводили только к ухудшению их положения, что и отражают отрицательные значения EPR по всем продуктам на протяжении рассматриваемого периода.

В целом для переходной экономики показатель EPR является более адекватным, чем PSE, поскольку на него в меньшей степени влияют макроэкономические процессы, характерные для экономики такого типа, и в большей – реальное воздействие проводимой государством политики на доходы сельхозпроизводителей.

#### **2.1.4.3 Сравнение уровня PSE в России и других странах**

Приведенные расчеты показывают, что реальная поддержка производителей сельскохозяйственной продукции невысока, а по некоторым продуктам отрицательна. Однако большое значение имеет не только абсолютное значение поддержки, но и место, занимаемое Россией по этому показателю в ряду других стран.



**Рис. 4. PSE в России в сравнении с другими странами.**

Источник: расчеты авторов, данные ОЭСР.

На рис. 2.1.4 представлено соотношение динамики PSE для России и других стран с переходной экономикой. Для сравнения на этом рисунке представлен также PSE по странам – членам ОЭСР в целом. По России использован PSE, рассчитанный с учетом выполненных ранее корректировок.

В советский период уровень государственной поддержки сельского хозяйства в России был существенно выше, чем средний по странам ОЭСР, а также выше, чем в странах Центральной и Восточной Европы. С началом реформ он резко упал, поэтому в 1994 году PSE по России значительно ниже, чем в других рассматриваемых странах. К 1997 году значение PSE превысило уровень стран ЦВЕ, но все же оставалось значительно ниже, чем в ОЭСР. Повышению значения PSE способствовало укрепление рубля, а также введение протекционистских мер во внешней торговле. Падение поддержки и девальвация рубля в 1998 году привели к тому, что уровень PSE в России снова стал ниже, чем в других странах с переходной экономикой.

## **Выводы. Рекомендации по совершенствованию политики**

Из данных, приведенных выше, видно, что уровень государственной поддержки сельского хозяйства в России в настоящее время крайне низок, даже на фоне других стран с переходной экономикой, включая страны Балтии. При этом уровень государственных расходов на поддержку аграрного сектора в России находится на вполне приемлемом по мировым стандартам уровне. Это говорит о том, что необходимо изменение направлений политики государства таким образом, чтобы она приносила реальный эффект, а не приводила к налогообложению производителей.

В условиях жесткой ограниченности бюджетных ресурсов особенно важно их эффективное использование. Как было выше, в России это условие не всегда выполняется. Во многом это объясняется тем, что выбор и осуществление программ поддержки происходит без учета специфических особенностей переходной экономики. В результате иногда происходит изъятие

средства из сельского хозяйства в пользу других секторов, а если эффект и наблюдается, он несравним с затраченными средствами.

В связи с этим требуется переориентация бюджетной политики, направление средств на развитие рыночных институтов (применяемые сейчас меры способствуют их подавлению), обеспечению прав собственности и гарантий выполнения контрактов. Должно быть законодательно закреплено право собственности на землю, поскольку оборот земли *de facto* уже давно существует, а государство так и не взяло на себя функцию по защите прав собственников.

Необходимо отказаться от проведения закупочных интервенций и прямого регулирования цен, поскольку это препятствует развитию рыночных механизмов.

Политика должна предусматривать снижение присутствия государства на рынке, поскольку его агенты вытесняют с рынка негосударственных участников и препятствуют развитию предпринимательства в секторе.

При распределении бюджетных средств следует учитывать, что основной проблемой сельскохозяйственных производителей является низкий платежеспособный спрос на их продукцию. В существующих условиях государственная поддержка сельхозпроизводителей должна быть направлена прежде всего на расширение возможностей сбыта продукции. Для этого могут использоваться инвестиции в пищевую промышленность, позволяющие увеличить конкурентоспособность отечественной продукции, обязательные закупки отечественной продукции для государственных нужд, например, для армии и государственных больниц. Использование продукции отечественных производителей для продовольственной помощи населению, например, бесплатное питание в школах. Следует разрабатывать и другие программы на макроуровне, способствующие повышению уровня жизни населения. Средства для них можно изыскать, отказавшись, например, от прямых дотаций на животноводческую продукцию.

Для расширения спроса требуется также применять меры, способствующие выходу производителей на внешний рынок. К ним относятся поддержка экспортеров, например, гарантирование экспортных кредитов, приведение отечественных стандартов в соответствие с мировыми, помощь государства в продвижении продукции. Во многих странах для этого применяются экспортные субсидии.

Меры, направленные на снижение издержек производителей, также должны способствовать развитию рыночных связей, а не подавлять их. Необходимо усовершенствовать систему сельскохозяйственного кредита с целью повышения возвратности средств. Так, распределением кредитов должны заниматься не чиновники, а коммерческие банки; кредиты должны предоставляться только под залог ликвидного имущества. Льготное кредитование должно осуществляться за счет субсидирования процентной ставки без вмешательства государства в рыночный механизм распределения кредитов. Средства лизингового фонда обязательно должны распределяться среди тех, кто готов предоставить собственные средства наряду со средствами фонда. Это будет способствовать обеспечению возвратности кредитов и отмиранию неэффективных хозяйств.

Для улучшения положения в аграрном секторе необходимы макроэкономическая стабилизация, небольшая устойчивая инфляция, стабильность валютного курса, а также законодательная база, четко

определяющая и защищающая права собственности, уменьшение коррупции в органах государственной власти.

Основной акцент аграрной политики должен быть смещен в пользу структурных мер. К ним относится развитие инфраструктуры – сети дорог, водоснабжения, связи, прочие меры, способствующие развитию сельской местности. Важно также обеспечение доступности для производителей рыночной информации, создание благоприятных условий для инвестиций во все сферы АПК, и обеспечение стабилизации экономики в целом. Усиление таких видов поддержки наряду с ослаблением прямого вмешательства на рынки будет способствовать успешному проведению переговоров о вступлении в ВТО, поскольку ВТО не настаивает на сокращении средств, направляемых на меры «зеленой корзины».

Государство должно взять на себя обеспечение несельскохозяйственной занятости в сельской местности, поскольку в настоящее время практически на всех предприятиях используется избыточное количество рабочей силы, что приводит к низкой производительности труда. При этом непосредственное участие государства в регулировании аграрного сектора должно быть как можно ниже, поскольку приводит к искажению рыночных сигналов и ухудшению положения производителей.

В условиях жесткой ограниченности бюджетных средств необходимо отказаться от тех программ, которые приводят к неэффективному их расходованию. В настоящее время большая часть поддержки сельского хозяйства осуществляется из региональных бюджетов. При этом многие местные администрации применяют наиболее искажающие меры поддержки, такие как регулирование цен на основные продукты питания и установление региональных барьеров. Необходимо добиться от региональных администраций того, чтобы они ограничивались применением тех мер, которые соответствуют общенациональной концепции аграрной политики, бороться с установлением межрегиональных барьеров.

Еще одна большая проблема – непрозрачность расходования бюджетных средств. Разделы бюджетной классификации не соответствуют применяемым программам, и не отражают количества средств, израсходованных на ту или иную меру поддержки, поэтому оценка эффективности расходования бюджетных средств затруднена. Кроме того, российская бюджетная классификация не соответствует международным классификаторам, что затрудняет сравнения затрачиваемых средств с мировыми. Следовательно, необходимо детализировать бюджетные классификаторы, увеличить прозрачность бюджета. Особенно важно сделать это в отношении региональных бюджетов, так как из них осуществляется основная часть поддержки.

Особенности, характерные для переходной экономики, должны учитываться и при интерпретации коэффициентов, показывающих количественный уровень государственной поддержки сельского хозяйства. Это важно, так как коэффициенты, показывающие увеличение государственной поддержки производителей, такие как NPR и PSE, на самом деле отражают общее улучшение макроэкономической ситуации, и сближение внутренних и мировых цен, а показатель EPR, который позволяет более адекватно оценить результаты политики, показывает налогообложение производителя. Анализ воздействия различных факторов на эти коэффициенты показал, что влияние валютного курса и маржи является очень сильным. Для переходной экономики характерны колебания валютного курса, его оторванность от реальной

стоимости национальной валюты, а маржа включает расходы на преодоление недостатков рыночной инфраструктуры, что приводит к завышению уровня поддержки производителя.

## Литература

1. Мелюхина О., Серова Е. Оценка уровня государственной поддержки сельского хозяйства: применимость стандартных методов в переходной экономике. // Вопросы экономики. 1996, №7.
2. Обзор сельскохозяйственной политики. Российская Федерация. OECD 1998.
3. Трейси М. Сельское хозяйство и продовольствие в экономике развитых стран. Санкт-Петербург, Экономическая школа, 1995.
4. Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991 – 1997. Институт экономики переходного периода, 1998.
5. Agricultural Policies in OECD countries. Monitoring and Evaluation. New methodology. OECD, 1999.
6. Gardner Bruce. The Economics of Agricultural Policies. NY: Macmillan Publishing Company, 1987.
7. William Liefert, David Sedik, Robert Koopman, Eugenia Serova, Olga Melukhina. Producer subsidy equivalents for Russian agriculture: estimation and interpretation.- Amer.J. Ag.Econ. 78, August 1996.
8. Review of Agricultural policies. Russian Federation. OECD, 1998
9. Tsakok I. Agricultural Price Policy: A Practitioner's Guide to Partial-Equilibrium Analysis. Ithaca&London: Cornell Uni Press. 1990
10. Valdes A. Agricultural Support Policies in Transition Economies. Report Prepared under the Regional Studies Program, World Bank. June 11, 1999.

## **Глава 2.2. Анализ государственного регулирования внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием в России**

### **2.2.1. Инструменты регулирования внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием**

В советский период на внешнюю торговлю существовала государственная монополия. Все закупки носили плановый характер и осуществлялись государством. С конца 1980-х гг. начался процесс либерализации торговых режимов, который выражался в постепенной демонаполизации государственного контроля во внешнеэкономической деятельности и в переходе к свободной торговле.

На первоначальной стадии реформирования торговой политики был принят целый комплекс мер по активизации действующих на внешнем рынке предприятий и организаций, по созданию новых внешнеторговых и посреднических фирм. Первыми правительственными документами, касавшимися либерализации ВЭД, были разрешены внешнеторговые операции без специальной регистрации, отменены ограничения на ведение бартерных операций, существенно сокращен перечень товаров, экспорт и импорт которых квотируется и лицензируется, максимально устранены бюрократические процедуры при открытии валютных счетов как юридическими, так и физическими лицами. Постепенно происходило сокращение централизованных закупок продовольствия государством, и расширялся децентрализованный импорт, осуществляемый частными структурами. Возникла необходимость в создании современной системы внешнеторгового регулирования.

Основным инструментом регулирования внешней торговли в России являются *таможенные тарифы*. В первые годы экономических реформ государство стремилось к наполнению внутреннего рынка продовольствием. Поэтому импортные пошлины, введенные в 1992 г., распространялись лишь на небольшой круг товаров, а их уровень был низким. Средняя ставка таможенного тарифа по всей номенклатуре товаров в 1992 г. составляла 5%, а средневзвешенная ставка – всего 4%<sup>1</sup>. Из товаров, относящихся к агропродовольственной группе, импортные тарифы действовали лишь на некоторые алкогольные напитки. В 1993 г. список агропродовольственных товаров, в отношении которых применялся импортный таможенный тариф, был незначительно расширен.

Неэффективность внутренней инфраструктуры продовольственного рынка привела к резкому увеличению импорта продовольствия в страну. Ряд отраслей столкнулся с конкуренцией со стороны внешних поставок, что привело к необходимости принятия мер ужесточающих регулирование импортных поставок в страну. Политика торговой либерализации в России сменилась политикой защиты внутреннего рынка от ввоза продовольствия и сырья.

1994 г. стал переломным годом в торговом регулировании агропродовольственного сектора: были введены новые, заметно повышенные

---

<sup>1</sup> Торговая политика и переходный период. ОЭСР, 1996.

импортные пошлины и на существенно больший круг продуктов. Тарифное регулирование импорта представляло собой достаточно простую систему - тарифы на максимально укрупненные товарные группы в виде процента от таможенной цены (в адвалорном виде). Средневзвешенная ставка тарифа в это время возросла до 12% (См. табл. 2.2.1)<sup>2</sup>.

В 1995 г. импортные пошлины на некоторые виды сельхозпродукции еще раз повысились, а в 1996 г. система регулирования импорта была существенно усложнена введением комбинированных тарифов. В 1998 г. комбинированный тариф введен на значительно более широкий ряд агропродовольственных товаров. Кроме того, тогда же классификатор таможенных платежей был дополнен еще одним нововведением - дополнительной импортной пошлиной в размере 3%.

Следующим переломным моментом в торговой политике государства явилась вторая половина 1998 г. Снижение импорта в результате девальвации национальной валюты заставило российское правительство подходить к вопросам внешнеторгового регулирования с точки зрения стабилизации положения на внутреннем продовольственном рынке и поддержки отечественной перерабатывающей промышленности. Политика ограничения агропродовольственного импорта сменилась на политику некоторой либерализации: были снижены импортные пошлины на мясо, сухое молоко, сливочное и подсолнечное масло, детское питание. Однако в 1999 г. рост курса рубля и значительное восстановление торговых потоков позволили вернуться к прежним ставкам тарифов.

В 2000-2001 гг. внешнеторговая политика развивалась в направлении более гибкого регулирования. Введенные в 2001 г. новые импортные тарифы демонстрируют дифференцированный подход правительства к каждому товару, исходя из конъюнктуры внутреннего рынка. С января 2001 года действуют пониженные тарифы на импорт сливочного масла, некоторых видов мясных субпродуктов, соленой, готовой и консервированной рыбы, свежих, консервированных или мороженых овощей, консервированных фруктов, джемов и натуральных виноградных вин. Одновременно повышены ставки пошлин на ввоз в Россию сгущенного молока и сливок, йогуртов и мясопродуктов.

Разнообразием инструментов тарифного регулирования характеризуется импорт сахара и сахара-сырца. Этот рынок подвергается наиболее жесткому регулированию со стороны государства. Контроль за импортными поставками в страну осуществляется с помощью комбинированных тарифов, а также сезонных пошлин, которые вводятся, чтобы избежать риска наложения сроков переработки сахара-сырца на сезон переработки сахарной свеклы и избыточного импорта сырца. Кроме того, в 1998-2000 гг. сверх ставок импортных пошлин применялись временные специальные пошлины (См. табл. 2.2.2). В последние годы в политике контроля над импортом сахара и сахара-сырца большое распространение получили квоты<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Торговая политика и переходный период. ОЭСР, 1996.

<sup>3</sup> О регулировании рынка сахара см. главу 2.3.

ТАБЛИЦА 2.2.1

## Импортные пошлины на продовольствие и сельскохозяйственную продукцию в России, в %

	с 15.03.94	с 1.07.95	с 15.05.96	с 1.02.98	с 26.10.98	с 27.10.99	с 14.08.00
Говядина, свежая или охлажденная	8	15	15	15, но не менее 0,2 ЭКЮ за 1 кг	10, но не менее 0,13 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,2 евро за 1 кг	15, но не менее 0,2 евро за 1 кг
Говядина, мороженая	8	15	15, но не менее 0,15 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,15 ЭКЮ за 1 кг	10, но не менее 0,1 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,15 евро за 1 кг	15, но не менее 0,15 евро за 1 кг
Мясо птицы (куриное)	20	25	30, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	30, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	30, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	30, но не менее 0,3 евро за 1 кг	25, но не менее 0,2 евро за 1 кг
Молоко и молочные продукты, из них	10-15	10-20	10-20	10-20	5-20	10-20	10-20
сыры и творог	15	15	15	15, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,3 евро за 1 кг	15, но не менее 0,3 евро за 1 кг
сливочное масло	15	20	20, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	20, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,22 ЭКЮ за 1 кг	20, но не менее 0,3 евро за 1 кг	20, но не менее 0,3 евро за 1 кг
Зерно	1	1	5	5	5	5	5
Масличные, из них	0-1	5-10	5-10	5-10	1-10	5-10	5-10
семена подсолнечника	1	10	10	10	10	10	10
Подсолнечное масло	0	15	15, но не менее 0,09 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,09 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,03 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,09 евро за 1 кг	15, но не менее 0,09 евро за 1 кг
Картофель	25	25	25	25	25	25	25
Фрукты	1-10	5-10	5-10	5-10	5-10	5-10	5-10

Источник: Соответствующие нормативные документы.

ТАБЛИЦА 2.2.2

## Импортная пошлина на сахар и сахар-сырец, %

	с 15.03.94	с 1.07.95	с 15.05.96	с 1.01.97	с 1.02.98	с 18.10.99	с 16.12.00	с 1.01.01
Сахар-сырец*	1	1	1	1	1	5	30, но не менее 0,09 евро за 1 кг	30, но не менее 0,09 евро за 1 кг
Сахар белый**	20	25	25, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 кг	25, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 кг	25, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 кг	30, но не менее 0,12 евро за 1 кг	25, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 кг	30, но не менее 0,12 евро за 1 кг

\* Сверх ставок импортной пошлины на сахар-сырец действовали временные специальные пошлины с 1.08.98 по 31.12.98 в размере 74%, но не менее 0,16 ЭКЮ за 1 кг, с 27.04.00 по 14.06.00 – в размере 10%. Сезонные пошлины были установлены с 1.08.99 по 30.11.99 в размере 45%, с 15.06.00 по 15.12.00 – в размере 40%. В период действия сезонных пошлин импортный таможенный тариф не применяется.

\*\* Сверх ставок импортной пошлины на сахар белый действовали временные специальные пошлины с 1.08.98 по 15.02.99 в размере 20%, но не менее 0,055 ЭКЮ за 1 кг.

Сезонные пошлины были установлены с 1.08.99 по 31.01.00 в размере 45%, с 15.06.00 по 15.12.00 – в размере 45%, но не менее 0,15 евро за 1 кг. В период действия сезонных пошлин импортный таможенный тариф не применяется.

Источник: Соответствующие нормативные документы.

Что касается тарифного регулирования в области экспорта, то наиболее активным оно было в период начала экономических реформ. Несмотря на очевидное переполнение внутреннего рынка агропродовольственной продукцией (особенно заметное на рынке животноводческой продукции) уже с начала 1992 г., правительство устанавливало экспортные ограничения на многие агропродовольственные товары. Это ограничение выражалось как в экспортных пошлинах, так и в введении институтов спецэкспортеров, лицензировании вывоза и в других административных барьерах.

Первые экспортные пошлины были специфическими (устанавливались в ЭКЮ) и действовали с начала 1992 г. Из товаров, относящихся к агропродовольственной группе, они распространялись лишь на водку. В июле 1992 г. были введены экспортные пошлины на некоторые виды сельхозпродукции и продовольствия. Постепенно происходило осознание необходимости поддержки экспорта и соответствующее ослабление его ограничения. Экспортные пошлины снижались или отменялись, и к 1996 г. экспортные пошлины на все сельхозпродукты и продовольствие были сняты (См. табл. 2.2.3).

Дополнительным шагом на пути к либерализации экспорта было упразднение института спецэкспортеров в 1995. Спецэкспортерами называли предприятия и организации, зарегистрированные Министерством внешнеэкономических связей России (МВЭС) как имеющие право ведения внешнеторговых операций стратегически важными сырьевыми товарами (пшеницы, нефти, природного газа, цветных металлов, лесопромышленные материалы и пр.). Спецэкспортерам предоставлялись весьма широкие таможенные льготы. Государство создавало этот институт для обеспечения

возврата в Россию валютной выручки от экспорта товаров. Однако его эффективность оказалась чрезвычайно низкой, что и привело к упразднению этой структуры.

ТАБЛИЦА 2.2.3

**Экспортные пошлины на некоторые виды сельхозпродукции и продовольствия в России, %**

	с 1.07.92	с 1.11.93	с 25.07.94	с 1.09.95	с 1.04.96	с 14.01.99	с 12.03.99	с 16.12.99
Рыба	20	10-20	10-20	7-14	0	0	5	5
Ракообразные	20	25	25	17	0	0	10	10
Мясо и мясопродукты	20	0	0	0	0	0	0	0
Молоко и молочные продукты	20	0	0	0	0	0	0	0
Сливочное масло	20	0	0	0	0	0	0	0
Пшеница твердая	20	25	25	17	0	0	0	0
Пшеница прочая	20	10	10	7	0	0	0	0
Кукуруза	20	15	15	10	0	0	0	0
Масличные, в т.ч.:	20	10-15	10-15	7-10	0	0	0	0
соевые бобы	20	0	0	0	0	10, но не менее 20 ЭКЮ за 1 т	10, но не менее 20 евро за 1 т	10, но не менее 20 евро за 1 т
семена рапса	20	0	0	0	0	10, но не менее 20 ЭКЮ за 1 т	10, но не менее 20 евро за 1 т	10, но не менее 20 евро за 1 т
семена подсолнечника	20	0	0	0	0	10, но не менее 15 ЭКЮ за 1 т	10, но не менее 15 евро за 1 т	10, но не менее 15 евро за 1 т
Растительное масло	0	0	0	0	0	0	0	0
Сахар белый	20	60 ЭКЮ	0	0	0	0	0	0
Спирт этиловый	20	0	0	0	0	0	5	6,5

Источник: Соответствующие нормативные документы.

Девальвация рубля в августе 1998 г. создала благоприятные условия для российских экспортеров. Не имея точной информации о наличии продовольственных запасов в стране, напуганное паникой на потребительском рынке, последовавшей сразу после августовского кризиса, и соответственно, опасаясь расширения экспорта, правительство вновь ввело комбинированные экспортные пошлины на основные традиционно экспортируемые продукты (некоторые виды масличных, рыбу, ракообразные и этиловый спирт). В 2000-

2001 г. продолжилась политика жесткого контроля над агропродовольственным экспортом.

Основным нормативным документом, который устанавливает порядок определения ставок таможенных пошлин, виды этих ставок, меры оперативного регулирования внешней торговли с помощью сезонных и особых пошлин, порядок определения таможенной стоимости товара и страны его происхождения, а также предоставления тарифных льгот, является вступивший в силу в 1993 г. Закон Российской Федерации “О таможенном тарифе”. В соответствии с законом в России могут применяться адвалорные, специфические и комбинированные пошлины. Как и в мировой внешнеторговой практике в России в качестве мер тарифного регулирования допускается применение различных видов таможенных пошлин: сезонных, специальных, антидемпинговых и компенсационных.

Все таможенные пошлины, установленные в пределах Закона “О таможенном тарифе”, применяются в отношении стран, на которые Россией распространяется режим наибольшего благоприятствования (РНБ) в торгово-экономических отношениях и изменяются соответствующими постановлениями правительства. Для стран, на которые РНБ не распространяется, ставки таможенных пошлин увеличиваются в два раза. Тарифные преференции (освобождение от уплаты пошлин, снижение ставок и т.п.) действуют относительно государств, образующих вместе с Россией зону свободной торговли или Таможенный союз, и развивающихся стран.

Намерение России вступить в ВТО вызвало необходимость формирования тарифной политики регулирования внешней торговли в соответствии с требованиями этой организации. Постановлением Правительства РФ от 1995 г. «О принципах рационализации импортного таможенного тарифа» определены максимальный (30%) и минимальный (5%) уровни ставок ввозных таможенных пошлин. Среди товаров агропродовольственной группы исключением являются табачные изделия и алкогольные напитки, размеры тарифов на которые могут превышать 30%. Кроме того, Постановление предусматривает сокращение доли не облагаемых пошлинами товаров и расширение номенклатуры товаров, в отношении которых применяются комбинированные ставки ввозных таможенных пошлин. В настоящее время большинство основных импортных товаров сельскохозяйственного и продовольственного назначения облагается комбинированными пошлинами. Однако адвалорные пошлины по-прежнему продолжают применяться в отношении импорта живых животных, хлебных злаков, продукции мукомольно-крупяной промышленности, масличных семян и плодов, шеллака и растительных материалов для изготовления плетеных изделий.

Можно сказать, что существующая система импортных тарифов на товары сельскохозяйственного и продовольственного назначения соответствует принципам, указанным в названном выше постановлении. Исключением является регулирование импорта сахара и сахара-сырца, которое осуществлялось с помощью сезонных пошлин, превышающих установленный максимальный размер пошлины.

Принципы изменения ввозных таможенных пошлин установлены в Постановлении Правительства РФ от 22 октября 1997 г. «Вопросы таможенно-тарифной политики». В соответствии с Постановлением ставки ввозных таможенных пошлин на одни и те же товары не могут изменяться чаще, чем один раз в 6 месяцев, и вступают в силу не ранее чем через 180 дней после их

официального опубликования (за исключением случаев понижения ставок). Единовременное изменение ставок не может превышать 10 процентных пунктов.

Распространение в мировой практике случаев проведения антидемпинговых расследований побудило к созданию в стране необходимого законодательства. В 1998 г. вступил в силу Федеральный закон «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами», который определяет порядок ведения и применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер. Данные меры могут осуществляться не только с помощью тарифных инструментов, но и посредством нетарифных инструментов торговой политики.

Нетарифные методы регулирования внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием (количественные, скрытые, финансовые) получили в России меньшее распространение.

Среди *количественных ограничений* в отношении агропродовольственных товаров применяются только лицензирование и квотирование. Наиболее широко эти инструменты торговой политики использовались в начале 90-ых гг.

В первые годы экономических реформ *лицензии* на право экспорта лицензируемых товаров распределялись административным путем по решению Министерства экономики и Министерства внешнеэкономических связей. В настоящее время распределение квот и выдача лицензий осуществляется, как правило, путем проведения конкурса или аукциона или в порядке фактического проведения операций по экспорту и/или импорту до суммарного исполнения квоты. В настоящее время в список агропродовольственных товаров, экспорт которых осуществляется по лицензиям, входят рыба, ракообразные и алкогольная продукция. В 1998 г., как мы уже говорили, опасаясь расширения вывоза продукции за рубеж, правительство ввело лицензирование экспорта семян подсолнечника, рапса и соевых бобов. Однако это ограничение просуществовало недолго, и лицензии были заменены экспортными пошлинами. В области оборота алкогольной продукции в России необходимы лицензии не только на право импорта, но и на экспорт, хранение и поставки алкоголя. Лицензированию подлежит также импорт сахара и сахара-сырца в случае, когда поставки в страну осуществляются в рамках установленной квоты.

Экспортные *квоты* в начале 90-х гг. активно использовались в условиях больших различий внутренних и мировых цен на сырье. Импортные квоты широко не использовались, поскольку внутренний рынок испытывал нехватку практически всех товаров. Главным типом квоты являлись, так называемые, поставки товаров для государственных нужд. Объемы продаж на экспорт товаров для государственных нужд устанавливало правительство. Экспортеры закупали эти товары по внутренним ценам и продавали за рубеж по мировым, причем их экспорт был освобожден от экспортных пошлин. Доход от экспорта полностью поступал в государственный бюджет. К 1995 г. экспортные квоты были ликвидированы. С 1998 г. стала применяться импортная квота для регулирования поставок сахара и сахара-сырца в страну. В 2001 г. впервые состоялся аукцион по продаже тарифной квоты на импорт сахара-сырца.

Среди нетарифных методов торговой политики в России применяются также *скрытые методы протекционизма*, которые включают в себя технические барьеры, внутренние налоги и сборы, государственные закупки и требования о составляющих компонентах продукта. Эта группа инструментов

регулирования внешней торговли является наименее прозрачной. В мировой практике насчитано около сотен видов скрытого протекционизма.

Наиболее распространенным *техническим барьером* в России является требование о сертификации всех импортных продуктов питания для обеспечения безопасности ввозимых товаров. Существующая процедура таможенного оформления представляет существенный барьер для импортной продукции.

Активизация использования технических барьеров в качестве инструментов внешней торговли наблюдается в последние годы. В 1999 и 2000 гг. правительство определило перечень портов и таможенных пунктов, через которые разрешен ввоз мяса птицы. Кроме того, Россия не раз вводила запреты на импорт мяса из других стран в связи с напряженной санитарно-эпидемиологической обстановкой.

*Внутренние налоги и сборы* представлены в России акцизом и налогом на добавленную стоимость (НДС). Акцизы на некоторые импортные товары стали применять в торговой практике с 1993 г. Акцизами облагаются винно-водочные и табачные изделия. Чтобы предотвратить занижение таможенной стоимости декларированных на границе товаров, ставки акцизов с 1998 г. стали исчисляться не в процентах, а в стоимостном выражении за единицу товара.

Все товары, ввозимые в Россию, с 1993 г. стали облагаться НДС в размере 20%. Однако на ряд продовольственных товаров применяется ставка налога в размере 10%. К ним относятся молоко и молокопродукты, сахар-сырец, зерно, хлеб и хлебобулочные изделия, продукты детского и диабетического питания. Список агропродовольственных товаров, на которые действует льготная ставка налога, подвергается частым изменениям.

Радикальным нововведением является сезонное регулирование внешней торговли зерном в 2001 г. Подобное управление зерновыми потоками связано с осуществлением *государственных интервенций* на зерновом рынке.

*Финансовые методы* торговой политики (субсидии, кредитование и демпинг) применяются, как правило, в отношении экспорта. Россия в данном случае некоторое время была исключением, поскольку в период централизованных закупок государством широко использовалось *субсидирование* импорта. Импортная продукция закупалась по высоким мировым ценам и продавалась на российском рынке по более низким ценам. Для покрытия разницы между мировыми и внутренними ценами вводились субсидии. В начале 1994 г. практически весь централизованный импорт был ликвидирован, а импортные субсидии значительно сократились. Экспортные субсидии на продовольствие в торговой практике России не применялись.

Список агропродовольственных товаров, экспортируемых Россией в другие страны, очень узок. Основной мотивацией для экспортеров этой продукции, как правило, являются более высокие цены за пределами страны. Поэтому случаев обвинения России в *демпинге* агропродовольственных товаров на мировой рынок не возникало.

Анализ тарифных и нетарифных ограничений внешнеторговых потоков позволяет сделать вывод о том, что в России постепенно сложилась современная система регулирования внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием. В первые годы реформ существовала унифицированная система тарифов, ограничение импорта выражалось в повышении ставок пошлин и в расширении круга товаров, в отношении которых применялись импортные тарифы. В ходе либерализации

внешнеэкономической деятельности снизились централизованные закупки продовольствия, сократилось субсидирование внешней торговли, процедура квотирования и лицензирования становилась более либеральной. Система регулирования торговых потоков постепенно усложняется: в торговой практике стали использовать комбинированные ставки таможенных тарифов и специальные пошлины, были введены дополнительные импортные пошлины, стали применяться акцизы и НДС. В 2000-2001 гг. политика внешнеторгового аграрного протекционизма стала еще более изощренной: введение таможенных тарифов носит более дифференцированный характер, повысилась роль технических барьеров, стали более часто использоваться фитосанитарные защитные барьеры.

### 2.2.2. Особенности регулирования агропродовольственной торговли в России

Принимая решение об использовании тех или иных инструментов торговой политики, правительство должно оценить их совокупное воздействие на экономику страны. Как показывает практика, цели государственной политики простираются гораздо дальше, чем простое сопоставление выигрышей и потерь. Нередко мотивы действий правительства далеки от соображений экономической эффективности.

При оценивании воздействия внешнеторгового регулирования на экономических агентов рынка возникает ряд трудностей, которые связаны с измерением реального уровня таможенной защиты. Если рассматривать систему тарифного регулирования внешней торговли, то основными факторами отличия реального уровня протекционизма от уровня действующих таможенных пошлин является использование в торговой практике комбинированных тарифов и наличие тарифной эскалации.

В настоящее время комбинированные тарифы, которые устанавливаются в виде «X%, но не менее Y евро за единицу товара», действуют на большинство товаров агропродовольственной группы. Теоретически комбинированные тарифы вводятся с целью предотвращения занижения декларируемой стоимости импортируемого товара, что довольно часто имеет место при существовании адвалорных пошлин. При пересчете в адвалорный тариф специфической составляющей комбинированного тарифа, выраженной в евро, реальная ставка импортной пошлины может отличаться от адвалорной составляющей применяемой комбинированной пошлины. Проведение подобного пересчета осуществляется по формуле 1:

$$(1) \quad T_{im}^{adv} = \frac{Q_{im} * (T_{im}^{com} * e)}{V_{im}} * 100,$$

где  $T_{im}^{adv}$  - пересчитанная в адвалорную пошлину (выражается в % от таможенной стоимости) специфическая составляющая комбинированного тарифа;  $T_{im}^{com}$  - специфическая составляющая действующей комбинированной пошлины (выражается в «евро за единицу товара»);  $V_{im}$  - объем российского импорта данного продукта в стоимостном выражении;  $Q_{im}$  - объем импорта в физическом выражении;  $e$  - курс евро за доллар.

Пересчет специфической компоненты комбинированного тарифа в адвалорный тариф по основным импортируемым продовольственным товарам неоднозначно изменяет уровень протекционизма по различным продуктам. Примером регулирования, когда динамики адвалорной и переведенной в проценты специфической составляющей комбинированной пошлины совпадали, является импорт подсолнечного масла в период с 1996 по 2000 гг. (См. рис. 2.2.1). Небольшие отклонения между ставками этих составляющих при прежних условиях регулирования импорта вызваны лишь колебаниями валютного курса и изменением таможенной стоимости товара.

Полученные расчетным путем адвалорные ставки тарифов на мясо птицы и свежую и охлажденную говядину стабильно превышали действующие ставки комбинированных тарифов на 9,6-30,2 и 0,1-8,9 процентных пунктов, соответственно. По маслу сливочному наоборот наблюдается четкая тенденция превышения номинального уровня протекционизма над реальным на 6,9-12,8 процентных пунктов. Большая разница между существующим и реальным уровнями таможенной защиты в данном случае вряд ли объясняется только конъюнктурными изменениями как на рынке подсолнечного масла. Скорее всего, правительство заведомо устанавливает несоответствующую реальной таможенной стоимости пошлину, используя тем самым комбинированные тарифы в качестве скрытых инструментов внешнеторгового протекционизма.

Другим элементом, оказывающим искажающее действие на уровень таможенной защиты, является тарифная эскалация. Явление тарифной эскалации, которое подразумевает повышение уровня таможенного обложения продукции по мере роста степени ее переработки, широко распространено в России. Существование тарифной эскалации говорит о том, что приоритеты правительства при осуществлении регулирования торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием направлены на защиту в первую очередь перерабатывающей промышленности, а не сельхозпроизводителя.

Степень тарифной эскалации отражает эффективная ставка тарифа, которая показывает реальный уровень тарифа на переработанную сельскохозяйственную продукцию с учетом пошлин, накладываемых на импорт сельскохозяйственного сырья, и рассчитывается по формуле 2:

$$(2) \quad T_e = \frac{(T_n - A * T_{im})}{(1 - A)},$$

где  $T_e$  - эффективный уровень таможенной защиты,  $T_n$  - номинальная ставка тарифа на конечную продукцию,  $T_{im}$  - номинальная ставка тарифа на импортируемое сырье,  $A$  - доля стоимости импортируемого сырья в стоимости конечного продукта.

Наиболее активную внешнеторговую политику государство проводит в отношении свеклосахарного комплекса, применяя разные виды импортных пошлин (комбинированные, сезонные, временные специальные) и квоты. Расчет эффективного тарифа на сахар показал, что практически на всем протяжении периода с 1994 по 2000 гг. реально существующий уровень таможенной защиты сахара был выше номинального (См. рис. 2.2.2). Это вызвано тем, что правительство устанавливает более высокие импортные пошлины на сахар, чем на сахар-сырец, защищая тем самым преимущественно сахарные заводы, а не производителей сахарной свеклы.

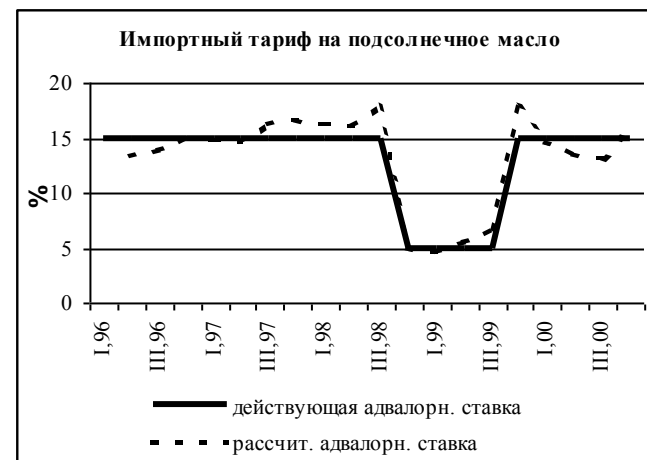
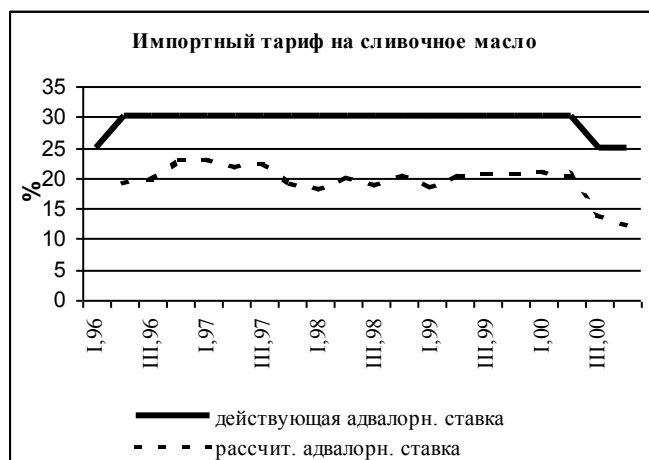
Исходя из концепции расчета эффективного тарифа, можно сделать вывод, что более высокие пошлины на сырье снижают реальный уровень защиты производства готовой продукции. В случае, когда импортный тариф на сырье выше номинальной ставки тарифа на переработанную продукцию, уровень действительной таможенной защиты производителей готовой продукции будет отрицательным. Если же производство сельскохозяйственных товаров защищено той же пошлиной, что и производство произведенных из них продовольственных товаров, эффективный уровень тарифа равен номинальному.

Как правило, во всех странах тарифы устанавливаются в зависимости от степени переработки продукции: низкие – на сельскохозяйственное сырье и более высокие – на готовую продукцию. Полностью унифицированная система тарифа не наблюдается ни в одной из стран, хотя унификация таможенного тарифа препятствует установлению таможенных пошлин путем лоббирования. Различные группы давления являются одним из факторов формирования агропродовольственной политики в России. Политизированность торгового регулирования характерна в основном для стран с переходной экономикой, которые, с одной стороны, встали на путь либерализации внешнеторговых отношений, а, с другой стороны, еще не разработали четкой политики в области внешней торговли.

Активную роль в лоббировании поддержки АПК в России играют союзы производителей. Нередко регулирование импорта сахара и сахара-сырца осуществляется под воздействием Союза сахаропроизводителей, представляющего интересы сахарных заводов. Внешнеторговые меры, продвинуемые перерабатывающими предприятиями, направлены на обеспечение бесперебойной работы сахарных заводов на импортном сахаре-сырце и не поддерживают развитие деградирующего отечественного свеклосахарного производства. Как показывают проведенные выше расчеты эффективного тарифа, приоритеты правительства направлены в основном на поддержку сахарных заводов.

РИСУНОК 2.2.1

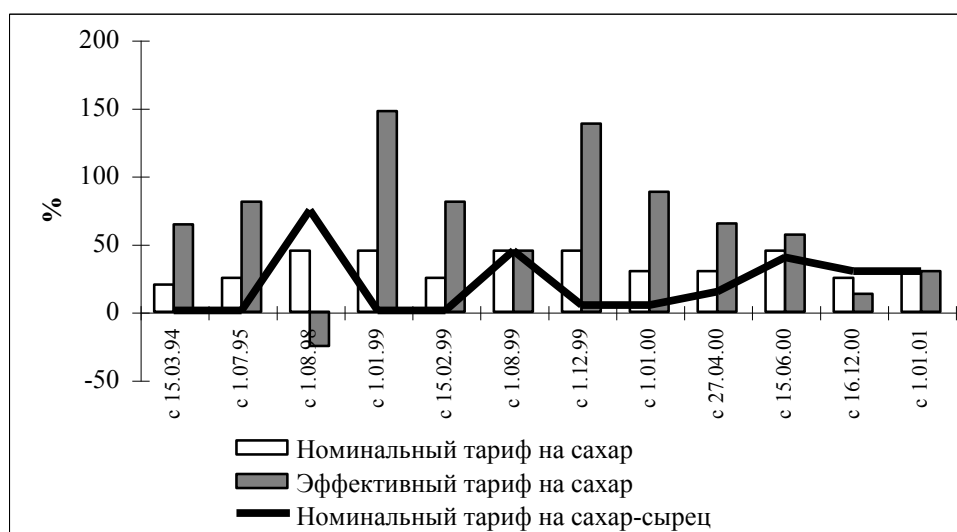
**Пересчитанная в адвалорную пошлину специфическая составляющая и действующая адвалорная составляющая комбинированных тарифов на некоторые продукты, 1996-2000 гг.**



Источник: расчеты авторов.

РИСУНОК 2.2.2

**Динамика номинальной и эффективной ставок импортных тарифов на сахар белый, 1994-2000 гг.\***



\* Ставки тарифов представлены с учетом сезонных и временных специальных пошлин без пересчета комбинированных пошлин в адвалорные. Эффективный тариф на сахар рассчитан, исходя из того, что стоимость импортируемого сахара-сырца в стоимости сахара составляет примерно 70%.  
Источник: расчеты авторов.

Другим примером, когда интересы определенных групп имеют приоритетное значение в формировании аграрной политики, является регулирование импорта мяса птицы. Во второй половине 2000 г. были снижены импортные тарифы на птицу с 30%, но не менее 0,3 евро за 1 кг, до 25%, но не менее 0,2 евро за 1 кг, при этом ставка унифицирована для всех видов птицы. Основной целью послабления в области импорта мяса птицы правительство объявило стремление вывести импортеров данной продукции из теневого сектора, когда они станут декларировать товар под своим наименованием. На самом деле подобная либерализация импорта способствовала еще большему росту поставок импортного мяса птицы в страну. Уже в четвертом квартале 2000 г. Россия закупила по импорту на 11% мяса птицы больше, чем в предшествующем квартале, и на 69% превысила объемы импорта четвертого квартала 1999 г. Основным поставщиком мяса птицы в страну являются США, которые занимали в 2000 г. более чем 70-процентную долю российского рынка мяса птицы. Экспортеры американской птицы оказались основным бенефициаром подобного решения, надеясь восстановить утраченные после августовского кризиса 1998 г. позиции в России. Понижение импортного тарифа произошло, когда впервые за многие годы наметилась тенденция роста производства в отечественном птицеводстве после падения объемов импорта мяса птицы в результате кризиса 1998 г. В данных условиях поведение правительства противоречит поддержке отечественного производства и способствует расширению импорта.

Некоторые решения правительства в области регулирования внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием принимаются недостаточно обдуманно и не соответствуют экономической эффективности. В течение многих лет Россия является нетто-экспортером семян подсолнечника и вывозит около 30% от общего объема производства этой культуры. В 2000 г. Россия также получила статус нетто-экспортера подсолнечного масла. Одной из

причин существенного расширения экспорта подсолнечного масла послужило введенное в 1999 г. ограничение на вывоз семян подсолнечника. Чтобы обойти данное ограничение, экспортеры стали вывозить сырое масло, то есть ту же семечку в виде грубого масла-сырья. В 1999 г. вывоз сырого масла составлял 66,5% экспорта подсолнечного масла, а в 2000 г. этот показатель вырос до 85,5%. В конце 2000 г. на российском рынке начался активный рост цен на подсолнечник, который был вызван ростом мировых цен и сезонным сокращением запасов подсолнечника на внутреннем рынке, что способствовало снижению экспорта этой культуры. В апреле 2001 г. российское правительство объявило о повышении экспортного тарифа на подсолнечник с 10 до 20% (но не менее 30 евро за тонну). Однако в условиях, когда экспорт подсолнечника уже был ограничен данной конъюнктурой рынка, усиление экспортных ограничений выглядит бессмысленным. Подобное решение правительства не может быть мотивировано значительным дефицитом сырья для маслопроизводящих заводов. Отмеченное в этот период сокращение подсолнечника носило лишь сезонный характер и никак не было связано с экспортными поставками. Скопившиеся на внутреннем рынке свободные реализационные объемы подсолнечного масла, превышающие показатель предыдущего сезона на 34%, также подвергали сомнению эффективность новых экспортных ограничений.

Отличительной особенностью государственной политики последних лет стало введение новых инструментов в регулировании внешней торговли. Отсутствие опыта использования таких средств, может привести к неожиданным результатам. Например, новым шагом на пути регулирования импорта сахара в страну стало введение аукционной продажи тарифной квоты на 2001 г., в рамках которой импорт сахара-сырца облагается по пониженной ставке – 5%. Реализация тарифной квоты между участниками аукциона прошла без процедурных нарушений. В то же время, проведение аукциона создало ряд потенциальных проблем на внутреннем рынке сахара. В ходе аукциона сформировалась неожиданно высокая цена. В результате, если учесть, что все участники аукциона брали кредиты для покупки квоты, то их затраты на тонну сырца могут оказаться даже выше тех, что понесут импортеры, ввозящие сырец вне квоты. Также нужно принимать во внимание, что компании, купившие квоты, могут оказаться не в состоянии конкурировать на рынке с большим количеством мелких импортёров сахара и сахара-сырца, которые иногда используют различные схемы ухода от налогов и занижения таможенной стоимости.

Другим примером, когда действия правительства противоречат экономической эффективности, является подписание соглашения с США и ЕС о продовольственной помощи в 1999 г. Такое решение было официально мотивировано острой нехваткой продовольствия в России и грозящем голоде, главной причиной которых объявлен неурожай 1998 года. Однако итоги года показали, что в стране не наблюдалось острого дефицита продуктов питания. Кроме того, был отмечено расширение экспорта муки, а также рост производства хлебобулочных и макаронных изделий, круп, увеличение поголовья птицы и свиней. Более того, основные поставки в рамках гуманитарной помощи стали поступать в страну во второй половине года, когда закончилась уборка собственного урожая, и был отмечен рост отечественного производства во многих регионах России. Все это оказало депрессирующее воздействие на внутренний рынок страны. Распределение гуманитарного продовольствия в рамках региональных квот происходило с нарушениями.

Большая часть продуктов ушла частным компаниям Москвы и Петербурга, а получившие продовольственную помощь регионы-реципиенты перепродавали ее другим регионам. Кроме того, был введен запрет на экспорт продовольствия, полученного по гуманитарной линии, что создало ряд проблем для российских экспортеров.

Часто реальной целью введения мер по ограничению российской внешней торговли является пополнение доходной части государственного бюджета. Чисто фискальную роль выполняла действовавшая в 1998 г. 3-процентная импортная пошлина на все товары, которая не изменила существенным образом динамику и структуру внешней торговли, но пополнила государственную казну. Другим примером является упоминавшийся выше аукцион по продаже тарифных квот на сахар-сырец. В результате аукциона государство получило около 209 млн. долл. США.

Проведенный анализ государственного регулирования аграрного сектора в области внешней торговли показал, что характерной особенностью торговой политики России является ее направленность, прежде всего, на интересы переработчиков и трейдеров и во вторую очередь - сельхозпроизводителей. Это, очевидно, отражает значительно больший политический вес и лучшую организованность групп, представляющих интересы именно этих агентов продовольственной цепи.

Если в первые пореформенные годы политика внешнеторгового регулирования не имела ярко выраженных характеристик стратегии аграрного протекционизма, то в последние годы протекционизм нарастает, внешнеторговое регулирование становится все более изоциренным. В целом можно заключить, что пока правительством не сформирована четкая программа развития аграрного рынка. Однако в свете предстоящего вступления страны в ВТО необходима четкая стратегия экономического развития, которая позволила бы однозначно определить позицию России по всем возможным направлениям переговоров с ВТО.

## **Глава 2.3. Рынок сахара: эволюция государственного регулирования**

Сахар является одним из наиболее регулируемых продуктов российского АПК, причем основным направлением его регулирования является внешнеторговый протекционизм.

Государственное регулирование рынка сахара в 1990-е гг. шло по двум основным направлениям. С одной стороны, внутренняя поддержка производителей сахарной свеклы постепенно сокращалась. Это объяснялось как сокращением бюджетных средств, направляемых на поддержку сельхозпроизводителей, так и изменением системы государственных закупок и контроля над ценами. С другой стороны, происходило усиление внешнеторгового регулирования рынка сахара, как белого, так и сахара-сырца. Такая направленность государственного регулирования была связана не только с общей тенденцией к усилению защитных мер в российской внешней торговле, но и с сильной лоббирующей позицией торговцев и производителей сахара внутри страны.

### **2.3.1. Спрос**

Потребление сахара в стране в дореформенный период было достаточно высоким по сравнению со многими другими странами. Так, в 1980-е гг. среднедушевое потребление сахара составляло 45-47 кг в год<sup>1</sup>. Совокупный объем потребления сахара в стране в эти годы составлял около 7 млн. т в год. Высокий уровень потребления сахара (как и других продовольственных продуктов) объяснялся существовавшей политикой регулирования цен, при которой цены на потребительском рынке поддерживались на искусственно низком уровне. Низкие цены, в свою очередь, стимулировали избыточный спрос на этом рынке.

В 1990-е гг., с началом реформ и либерализацией продовольственного рынка, прекращение дотирования потребительских цен, с одной стороны, а также общее падение реальных доходов населения, с другой, – привели к сокращению потребления продовольствия, и сахара, в частности. Общий объем потребления сахара в стране сократился примерно на 1,5-2,0 млн. т и в настоящее время по официальной статистике составляет около 5,0 млн. т. Среднедушевое потребление сахара соответственно также резко снизилось с началом реформ – до 30-31 кг в год. Во второй половине 1990-х гг. потребление несколько увеличилось: до 35 кг в 1999 г.

Спрос на сахар на внутреннем рынке имеет определенную специфику. Во-первых, следует отметить низкую эластичность спроса по цене на потребительском рынке. Консервирование продукции, произведенной на собственных дачных участках и в ЛПХ, которая является важным компонентом питания основной массы населения страны, а также возможность производства дешевого алкоголя<sup>2</sup>, делают потребление сахара относительно стабильным и слабо реагирующим на рост цен. Так, резкое падение потребления сахара с началом реформ сменилось к середине

---

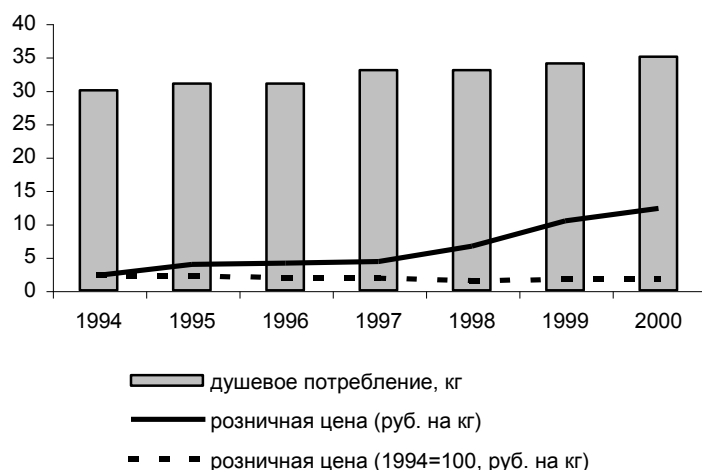
<sup>1</sup> Для сравнения: потребление сахара во Франции (1989 г.) составляло 33 кг, в США (1992 г.) – 29 кг, в Великобритании (1990 г.) – 37 кг, в Венгрии (1991 г.) – 35 кг. Сельское хозяйство России, Госкомстат 1995, М., 1995 с. 136

<sup>2</sup> По экспертным оценкам, около 14% потребляемого в стране сахара идет на самогонварение.

десятилетия увеличением потребления, несмотря на продолжавшийся рост цен, а также их скачок после кризиса 1998 г., хотя в реальном исчислении цены на сахар не изменились. Во-вторых, следует отметить ярко выраженный сезонный характер потребления: в летний период, когда начинается массовая кампания консервирования, потребление сахара увеличивается примерно в полтора раза.

**Рисунок 2.3.1**

**Динамика розничных цен и среднедушевого потребления сахара**



Источник: Сборник информационных материалов для территорий РФ, Минсельхозпрод, за

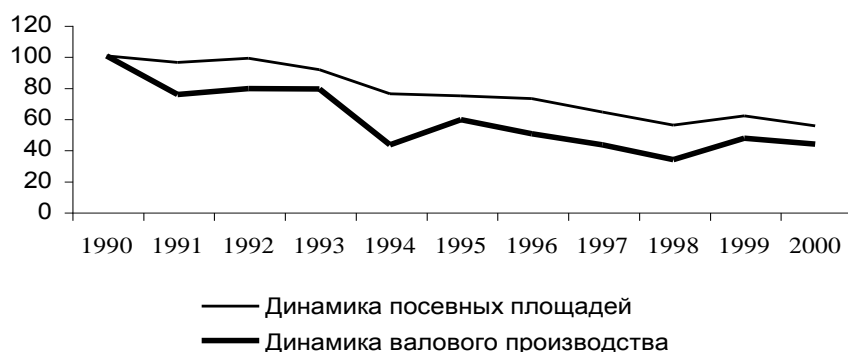
соответствующие годы (Андрей в легенде на кг исправить за кг)

**2.3.2. Предложение и уровень самообеспеченности**

Россия никогда ранее не покрывала своих потребностей в сахаре за счет внутреннего производства, около половины спроса удовлетворялось за счет импорта. Производство сахарной свеклы в стране в 1990-е гг. постоянно сокращалось. Если в 1993 г. объем производства сахарной свеклы составлял 25,5 млн. т, то в 1994 г. он сократился до 13,9 млн. т и в последующие годы, так и не вышел на уровень 1993 г. В 2000 г. объем производства свеклы составил 14,3 млн. т, примерно столько же ожидается в 2001 г.. Несмотря на сохраняющийся высокий уровень спроса на сахар, и, соответственно, на сырье для его производства, увеличения производства сахарной свеклы не происходит. Площади под сахарной свеклой и объемы производства на протяжении последнего десятилетия постоянно сокращались. Кроме того падает ее урожайность, поскольку объемы производства сахарной свеклы сократились в большей степени чем посевные площади (См. рис. 2.3.2).

**Рисунок 2.3.2**

**Динамика посевных площадей и производства сахарной свеклы, в % к 1990 г.**

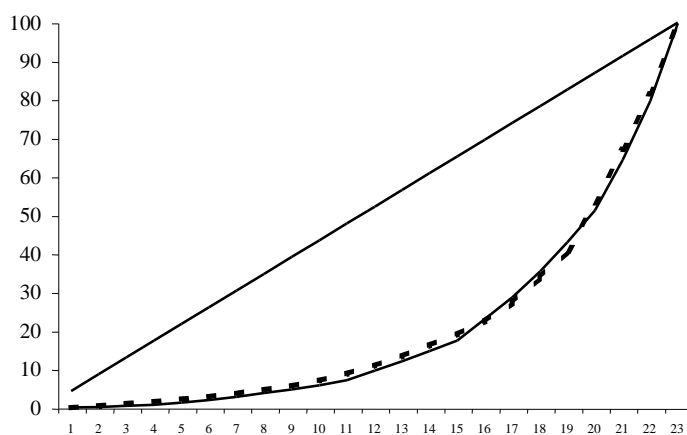


Источник: Агропромышленный комплекс России, Минсельхозпрод Российской Федерации, за соответствующие годы

Производство сахарной свеклы в России сосредоточено в ограниченном числе областей: только в 23 субъектах Федерации имеются посевы сахарной свеклы. Причем более 72% общего объема производства приходится на шесть областей<sup>3</sup>. Сразу после начала реформ во многих регионах стали сеять сахарную свеклу, но, столкнувшись с проблемами переработки, очень скоро отказались от выращивания этой культуры. В целом же за прошедшее десятилетие уровень концентрации производства свеклы в России не изменился (См. рис. 2.3.3).

**Рисунок 2.3.3**

**Концентрация производства сахарной свеклы по регионам России (кривая Лоренца), 1986-1990 и 2000 г. \***



<sup>3</sup> Краснодарский край, Воронежская, Курская, Белгородская, Тамбовская, Липецкая области (расположены в порядке убывания объемов производства).

\* - пунктирная линия – концентрация валового сбора сахарной свеклы в 1986-1990 гг., сплошная линия – концентрация валового сбора сахарной свеклы в 2000 г. Ось X – накопленная доля производства соответствующего региона в общем производстве, в %.

Источник: рассчитано по данным Таможенной статистики и Госкомстата РФ

Выход сахара из одной тонны сахарной свеклы составляет порядка 12-12,5%, правда, в отдельные годы этот показатель был существенно ниже (9% – в 1995 г., 11,3% – в 1997 г.). Из этого следует, что при сложившемся уровне производства сахарной свеклы в стране объем производства сахара из собственного сырья на протяжении второй половины 1990-х гг. не превышал 2,0 млн. т., в 2000 г. он составил 1,78 млн. т.

Таким образом, внутренние потребности в сахаре не удовлетворяются за счет собственного сырья, и страна вынуждена в больших количествах импортировать как сахар, так и сырец. В советское время белый сахар поступал главным образом из Украины – основного производителя сахара республик бывшего Советского Союза (в 1990 г. из 3,3 млн. т, которые Украина поставляла в рамках межреспубликанских поставок, 2,5 млн. т поступало в Россию<sup>4</sup>), поставки сахара-сырца на переработку шли с Кубы в рамках клиринговых поставок.

В последние годы, несмотря на сокращение совокупного объема потребления сахара примерно на 2 млн. т, уровень самообеспеченности страны сахаром за счет собственного производства еще больше упал. Если до середины 1990-х гг. уровень самообеспеченности сахаром колебался в пределах 50%, то в последующие годы опустился до 30-20%. То есть произошло дальнейшее замещение собственного производства сахара импортом.

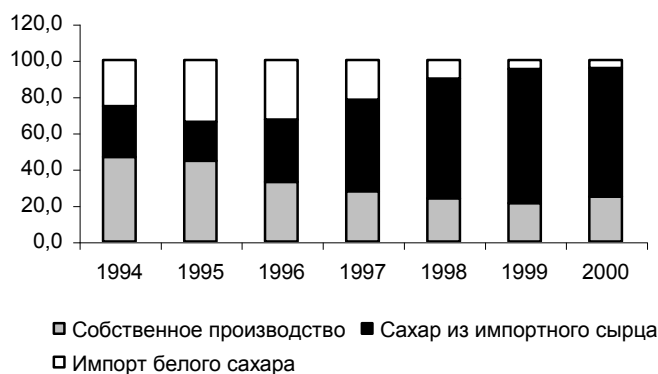
Таким образом, структура внутренних ресурсов сахара складывается из доли, производимой из собственного свекловичного сырья, из доли, произведенной из сахара-сырца, и доли завезенного белого сахара. При этом, соотношение между этими долями существенно менялось во времени (См. рис. 2.3.4).

#### **Рисунок 2.3.4**

##### **Доля отдельных каналов поступления сахара в формировании внутренних ресурсов, в % (в пересчете на сахар)**

---

<sup>4</sup> В 1991 г. Украина поставила в Россию 68% из общего объема вывоза белого сахара в 1,6 млн. т, в 1992 г. Россия ввезла из Украины 196 тыс. т белого сахара, что составляло 59% общего объема экспорта сахара Украиной в страны бывшего СССР. (Агропромышленный комплекс стран СНГ: 1985-1993: Статистико-аналитический сборник, ИМЭМО, Ward International, М. 1994 г.)



Источник: рассчитано по статистическим сборникам за соответствующие годы – Таможенная статистика внешней торговли за, Сельское хозяйство России, Госкомстата РФ.

### 2.3.3. Структура российского рынка сахара

Современная структура рынка российского сахара сложилась в последнее десятилетие в ходе процессов разгосударствления собственности и приватизации, либерализации цен и торговли (в том числе внешней). Операторами сахарного рынка являются производители сахарной свеклы, перерабатывающие предприятия (сахарные заводы), торговые и торгово-производственные сахарные компании. На рисунке 2.3.5 представлена структура рынка с точки зрения основных каналов реализации сахарного сырья и сахара в продуктовой вертикали.

Основными производителями сахарной свеклы являются крупные коллективные сельскохозяйственные предприятия, на них в 2000 г. приходилось 95% всех посевных площадей и 95% валового объема производства сахарной свеклы. В 90-е гг. в числе производителей сахарной свеклы появились фермеры, но их доля как в посевных площадях – 4,9%, так и в производстве – 4,9% (2000 г.) незначительна.

Перерабатывающие предприятия – сахарные заводы, которые перерабатывают, как сахарную свеклу, поступающую от внутренних производителей, так и сахар-сырец, поступающий по импорту. Из 93 сахарных заводов, расположенных в основных районах производства сахарной свеклы, в настоящее время действует порядка 85 заводов.

Сахарными компаниями мы называем компании, занимающиеся торговлей сахара, как внутри страны, так и экспортно-импортными операциями. На российском рынке в настоящее время работает около 100 сахарных компаний.

Специфика сбыта сахарной свеклы состоит в так называемом пиковом характере реализации: подавляющая часть объема сахарной свеклы (70-100%) реализуется с использованием одного канала сбыта, то есть приходится на одного покупателя (перерабатывающее предприятие); возможности альтернативного сбыта (в силу специфики продукта) ограничены. В то же время сельскохозяйственные производители продают сахарным заводам незначительные объемы сахарной свеклы (порядка 15%), тогда как продавцами основного объема сахарной свеклы (порядка 85%) на переработку являются сахарные компании<sup>5</sup> (физическая отгрузка

<sup>5</sup> Авдашева С. Хозяйственные связи в российской промышленности: проблемы и тенденции последнего десятилетия. ГУ ВШЭ, М., 2000

сахарной свеклы на сахарные заводы осуществляется сельхозпредприятиями). Сахарная компания закупает у сельхозпроизводителей сырье (сахарную свеклу), и далее затем поставляет ее на переработку на условиях долевого распределения (давальчества) произведенного продукта – сахара. Н. Розанова отмечает<sup>6</sup>, что довольно часто торговая компания не участвует в давальческом контракте, так, что на первый взгляд кажется, что давальчество возникает между сельхозпроизводителями и сахарными заводами. Сахарные заводы продают порядка 21% сахара, примерно 4-5% сахара продают непосредственно сельхозпроизводители, остальной объем свекловичного сахара 70-75% реализуют сахарные компании.

Схема отношений между производителями сахарной свеклы и перерабатывающими предприятиями выглядит следующим образом: торговые компании авансируют сельхозпроизводителей в начале сельскохозяйственной компании под посевную, а также под уборку свеклы. Сахарная свекла после уборки поступает на переработку, однако, сельхозпроизводители уже в значительной степени не являются ее собственниками: свекла перешла в собственность кредиторов. По окончании уборки и завершении поставок свеклы на переработку происходит окончательный расчет между кредиторами (торговыми компаниями) и производителями свеклы. Торговые компании частично также рассчитываются с сельхозпредприятиями сахаром, который идет как на потребление в хозяйствах, так и на продажу. С другой стороны, сахарные заводы также в полном объеме не являются собственниками сахара, произведенного из свеклы, им остается доля, соответствующая издержкам переработки сырья (как правило, 30-40% при переработке свекловичного сахара). Иными словами, собственниками сахара являются, главным образом, сахарные компании, а вовсе не производители и не переработчики сахарной свеклы. На условиях давальческих контрактов в России реализуется подавляющая часть сахарной свеклы. По данным Госкомстата РФ в 1999 г. до 86% сахарной свеклы перерабатывалось на условиях давальческих контрактов.

Сахарные компании занимаются далее оптовыми продажами готового сахара в розничную сеть и пищевым предприятиям. Часть сахара у частных компаний приобретают небольшие торговые компании, самостоятельно занимающиеся реализацией сахара, на конечном потребительском рынке, используя собственные сбытовые каналы.

Сахарные торговые компании, контролирующие переработку сахара (по сути – большую часть сахарной цепочки), также занимаются импортом сахара-сырца на переработку. Это связано со спецификой производственного цикла: сахарная свекла имеет ограниченные сроки переработки – сентябрь-декабрь; несколько следующих месяцев загрузка производственных мощностей сахарных заводов идет за счет импортного сырца. Импортом белого сахара, поступающего на конечное потребление или в пищевую промышленность, в основном занимаются другие частные компании. Сахарные компании занимаются и экспортом готового сахара. Объем экспорта невелик, в 2000 г. он составил 2.5% от общего уровня ресурсов белого сахара.

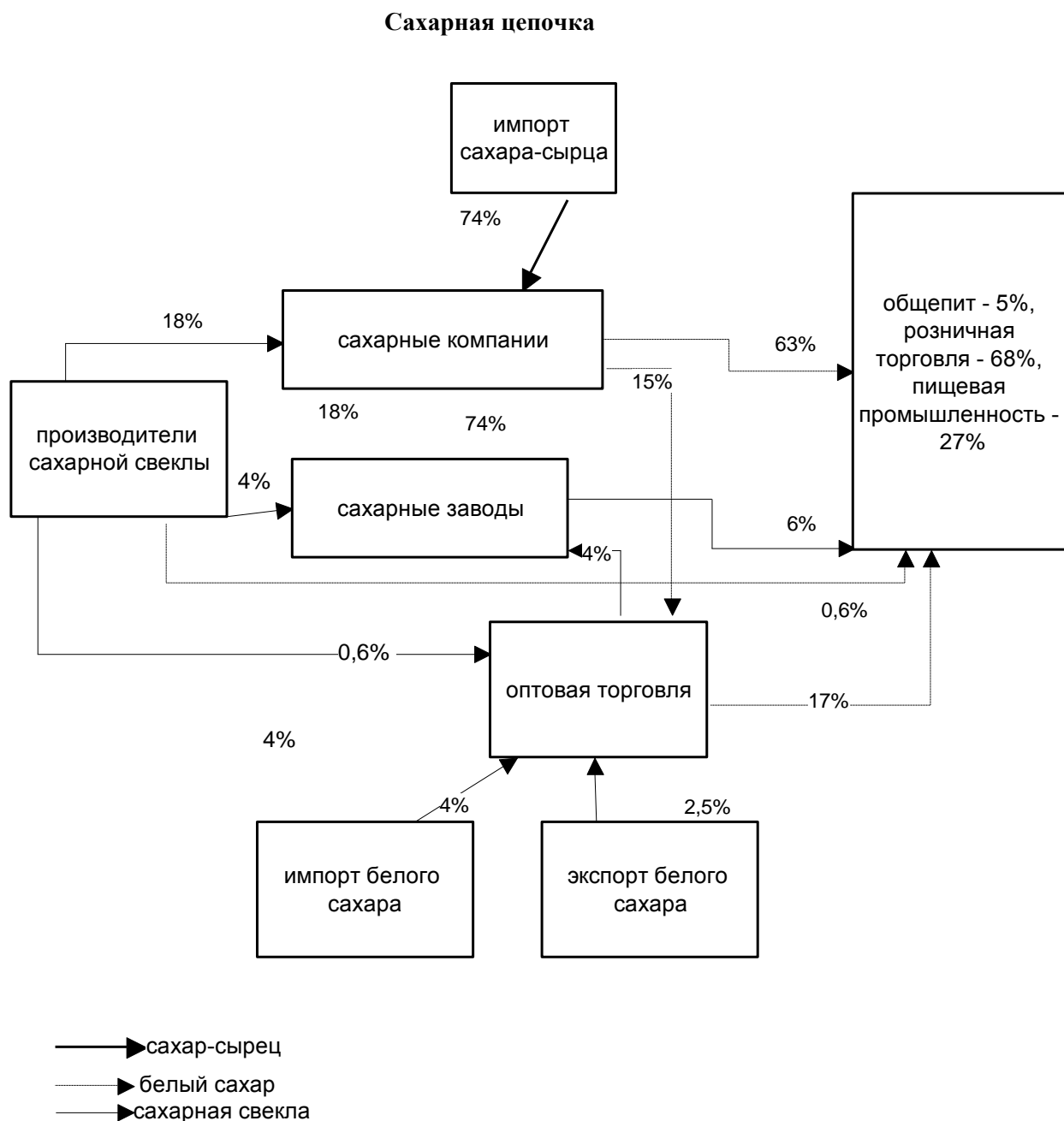
Структурные изменения на сахарном рынке, произошедшие в 90-е гг., затронули в первую очередь отношения собственности в сахарном подкомплексе. Процессы

---

<sup>6</sup> Н. Розанова. Взаимодействие фирм на товарных рынках в переходной экономике, М., ТЕИС, 1998г. с. 201.

приватизации в продовольственном комплексе начала 90-х гг. привели к тому, что государство достаточно быстро покинуло рынок этого продукта: во-первых, как агент первичного рынка сахара. Уже к середине 1990-х гг. объемы государственных закупок сахарной свеклы сократились до 3,3% (77,7% – в 1990 г.), то есть практически весь объем сырья реализовался по частным каналам; во-вторых, как собственник перерабатывающих предприятий и оптовой торговли (приватизация перерабатывающих предприятий).

**Рисунок 2.3.5**



В последующие годы сложилась следующая структура собственности в переработке: подавляющая часть сахарных заводов была приватизирована путем акционирования и находится в частной собственности; в государственной

собственности продолжают оставаться 5 сахарных заводов, в том числе на двух заводах началась процедура банкротства, то есть их также ожидает приватизация в той или иной форме. В 2000 г. на сахарных заводах, находящихся в государственной собственности, было произведено всего лишь 0,14% всего объема внутреннего производства белого сахара.

У 29 сахарных заводов контрольный пакет акций находятся в собственности коллективов предприятий. Другими собственниками пакета акций предприятий, находящихся в коллективной собственности работников предприятий, как правило, являются сельхозпроизводители. Помимо сельхозпредприятий долевыми собственниками пакета акций предприятий в коллективной собственности являются частные сахарные компании (напр., 28% пакета акций сахарного завода в Адыгее принадлежит английской компании И Д энд Ф Мэн Лтд.; 34% пакета акций Ленинградского сахарного завода в Краснодарском крае принадлежит ЗАО Трест «Южный сахар»). Объем производства сахара, произведенного на предприятиях, находящихся в коллективной собственности, в 2000 г. составил 21,5% общего объема производства сахара в стране.

Контрольный пакет акций еще 4-х российских сахарных заводов принадлежит сельскохозяйственным производителям. Все они расположены в Башкирии, на двух из них начата процедура банкротства. На этих заводах в 2000 г. было произведено 4,5% белого сахара.

У основной части действующих сахарных заводов – 55% – контрольный пакет акций принадлежит частным сахарным компаниям. На этих предприятиях в 2000 г. было произведено 71% белого сахара, в том числе свекловичного – 22%, а из сахарного сырца – 78%. Из этого следует, что основная квота рынка белого сахара контролируется частными сахарными компаниями.

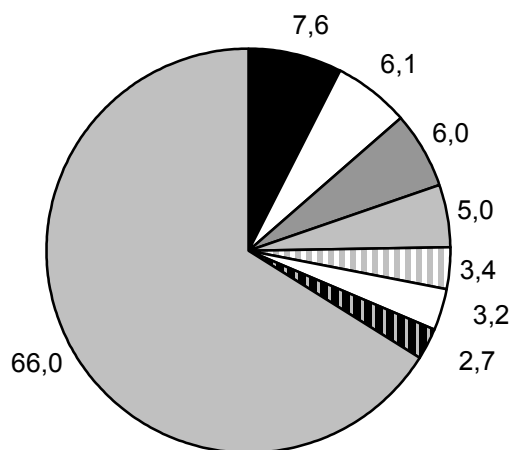
На российском сахарном рынке работает около 100 компаний. Условно эти компании можно разделить на две группы: компании, которые занимаются исключительно торговлей, в частности, импортом сахара-сырца, импортом, а также экспортом белого сахара, и компании, торгово-производственные. К последним относятся компании, имеющие пакет акций сахарных заводов. На российском сахарном рынке работают как российские, так и иностранные (напр., Каргилл, И Д энд Ф Мэн Лтд., Сюдэн и др.) компании. Только часть из этих компаний является специализированными сахарными компаниями (например, ОАО ХК Центр-сахар, Кубань сахар, Сахарный легион, Трест Южный сахар). Больше число компаний оказались на сахарном рынке в ходе диверсификации бизнеса (напр., Лукойл-Маркет-Сахар, Русская сахарная компания в составе торгового дома «Разгуляй», ЗАО ТаТнефть и др.). Как правило, компании, импортирующие белый сахар, не занимаются импортом сахара-сырца. Такая специализация объясняется тем, что речь идет о разных продуктах и разных потребителях: белый сахар поступает на конечный потребительский рынок или в пищевую промышленность, сырец – на переработку. Поэтому импортом белого сахара занимаются, как правило, чисто торговые компании. Тогда как сахар-сырец импортируют зачастую компании, имеющие сахарные заводы в собственности. Правда, грань в этого рода специализации очень подвижна.

Уровень концентрации на рынке конечного продукта – белого сахара – не высок, хотя последние годы отмечается усиление процессов концентрации производства и сбыта. Доля семи крупнейших компаний (с объемом производства на подконтрольных предприятиях не менее 150 тыс.т белого сахара в год) составила в

2000 г. 34% (Индекс концентрации Герфиндаля для них был равен 261%)<sup>7</sup>. К крупнейшим компаниям по объему производства и продаж относятся такие компании, как Русский сахар, Продимекс, Русагро, Кубань Сахар, Сюзден, Русская сахарная компания (ТД Разгуляй) и Холдинг Москва (См. рис. 2.3.6).

**Рисунок 2.3.6**

**Доля крупнейших компаний на национальном рынке белого сахара, %\***



\* - 7,6% – Русский сахар; 6,1% – Продимекс, 6,0% – Русагро, 5,0% – Кубань сахар, 3,4% – Сюзден, 3,2% – Российская сахарная компания; 2,7% – Холдинг Москва.

Источник: рассчитано по данным Союза сахаропроизводителей

В среднем крупной сахарной компании принадлежит контрольный пакет акций одного-четырех сахарных заводов. Например, Лукойл-МаркетСахар владеет контрольным пакетом акций одного сахарного завода, компания Русский сахар – четырех сахарных заводов, Продимекс – 7, Кубань сахар – 4-х.

Географически деятельность крупных сахарных компаний сосредоточена в одном-двух регионах, реже в большем числе регионов. Например, «Кубань сахар» имеет подконтрольные заводы в Краснодарском крае и Белгородской области, ХК Центр-сахар – в Курской и Воронежской областях. В то же время доля регионального рынка под контролем отдельной компании также невысока. Например, доля таких компаний как Кубань сахар, Росконтракт, Российская сахарная компания, Южный трест, Лукойл-МаркетСахар в производстве сахара Краснодарского края составляет соответственно 3,5%, 1,7%, 2,3%, 3,3% и 3,0%. Доля компании Русский сахар, имеющей ряд заводов в Тамбовской области, составляет 21% областного рынка.

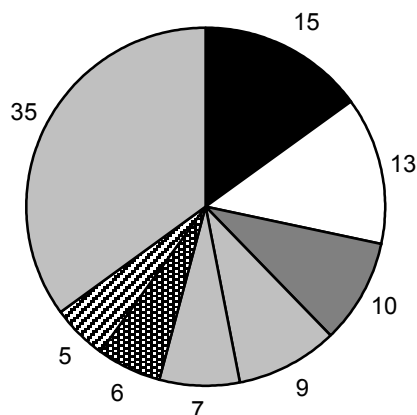
На рынке импортного сахара-сырца уровень концентрации гораздо выше. Здесь доля семи компаний с объемом импорта не менее 160 тыс. тонн. (по данным на 01.07.2001 г.) составила 65%. Это такие компании, как ЗАО СДР, Русагро, Продимекс, Евросервиссахар, Русская сахарная компания (ТД Разгуляй), Доминант-Трейдинг, Эксима. Среди этих компаний, есть как чисто торговые, так и торгово-производственные. Три компании из этого списка (Русагро, Российская сахарная компания и Продимекс) являются не только крупными импортерами сахара-сырца,

<sup>7</sup> Напомним, что в случае монополии индекс равен 10000%.

но и одновременно относятся к группе крупнейших производителей белого сахара на внутреннем рынке.

### Рисунок 2.3.7

Доля крупнейших компаний на национальном рынке сахара-сырца, в %\*



\* 15% – ЗАО СДР; 13% – Русагро, 10% – Продимекс; 9% – Евросервиссахар; 7% – Русская сахарная компания (ТД Разгуляй), 6% Доминант-Трейдинг, 5% Эксима.

Источник: рассчитано по данным Союза сахаропроизводителей

## 2.3.4. Государственное регулирование российского рынка сахара

### 2.3.4.1. Эволюция государственного регулирования рынка сахара в 90-е годы

С началом реформ регулирование цен в сахарном подкомплексе России следовало в общем фарватере ценовой политики государства в сфере АПК: потребительские дотации были отменены, два месяца после либерализации цен рост розничных цен на сахар был ограничен 300% в месяц. С марта 1992 г. федеральная власть уже не регулировала цены на сахар, но осталось массовое их регулирование в регионах. Так, в 1994 г. розничные цены на сахар регулировались в 40% российских городов, в 1996 г. – в 25%. В 1993 г. была сделана попытка ввести минимальные гарантированные цены на сахарную свеклу, но, как и для других сельхозпродуктов, эта попытка оказалась безуспешной.

В дальнейшем основное государственное регулирование рынка сахара в стране осуществлялась мерами внешнеторгового протекционизма.

До 1994 г. можно считать, что внешнеторговое регулирование рынка сахара отсутствовало, поскольку импортные пошлины ни на белый сахар, ни на сырец не взимались. Однако фактически действовали импортные квоты на сахар-сырец. Дело в том, что до 1995 г. порядка 85% всего импорта тростникового сахара-сырца в Россию поступало с Кубы. Торговля с этой страной осуществлялась на основе ежегодных двусторонних соглашений о компенсационных поставках, то есть практически весь объем поставок кубинского сахара-сырца можно рассматривать как фактическую квоту на ввоз.

В 1994 г. впервые была введена 20% импортная пошлина на белый сахар, в 1995 г. она была увеличена до 25%; поставки сахара-сырца регулировались 1% импортной пошлиной. Очевидно, что введение пошлины на белый сахар должно было сократить его ввоз, тем не менее, уже на следующий год импорт белого сахара возрос в 2,4 раза против предыдущего (1994 г.) года, несмотря на уже действовавшую импортную пошлину. Рост импорта белого сахара, произошедшего вопреки действию 20% импортного тарифа, можно объяснить сокращением поставок импортного сахара-сырца. Одной из причин этого стало одностороннее повышение цены на сахар-сырец кубинской стороной и невыполнение обязательств по двусторонним поставкам. Уменьшение предложения тростникового сахара-сырца при сохраняющемся внутреннем спросе на сахар уничтожило эффект от введения пошлины на белый сахар.

Сокращение импорта сырца из-за нарушения отгрузок с Кубы приводит к постепенному замещению импорта сырья ввозом переработанного продукта – белого сахара, что с одной стороны, явилось попыткой освободиться от традиционной зависимости от поставок кубинского сахара, в условиях, когда Куба начала диктовать свои условия. С другой стороны, требовалось время для поиска и оформления отношений с альтернативными крупными поставщиками сахара-сырца. Очевидно, что ввоз крупных партий сырца более выгоден покупателю, который может получить экономию на масштабе ввоза.

В это же время росту объемов импорта белого сахара способствовало и изменение системы взимания НДС внутри страны. В 1995 году льготная 10%-ная ставка НДС была распространена на белый сахар, но не на сахар-сырец, соответственно, это также содействовало росту импорта белого сахара.

Рост ввоза белого сахара и постепенное сокращение завоза сырца сильно ударило по внутренним переработчикам – сахарным заводам, которые часть года работают на переработке тростникового сахара-сырца. Складывающаяся ситуация объединила усилия переработчиков сахара и привела к созданию мощной лоббирующей группы – Союза сахаропроизводителей. Результатом его деятельности стало снижение уже в конце 1995 г. ставки НДС на сахар-сырец также до 10%.

Начиная с 1995 г., основным поставщиком сахара на российский рынок вновь становится Украина – крупнейший производитель сахара в бывшем СССР. Нужно отметить, что ввоз из стран СНГ в отличие от импорта из стран дальнего зарубежья в этот период осуществлялся на беспошлинной основе. В результате чего в 1996 г. через Украину в Россию был импортирован большой объем сахара неукраинского производства без уплаты таможенной пошлины, что подорвало отечественный рынок сахара.

Для регулирования неконтролируемых поставок в мае 1996 г. была введена таможенная пошлина на белый сахар, ввозимый из стран СНГ (за исключением стран Таможенного союза). На сахар-сырец пошлины были сохранены на прежнем уровне. Такая мера явилась и результатом лоббирования со стороны национальных сахароперерабатывающих заводов. В результате в 1997 г. объем ввозимого в страну сахара-сырца существенно превысил объем импорта белого сахара.

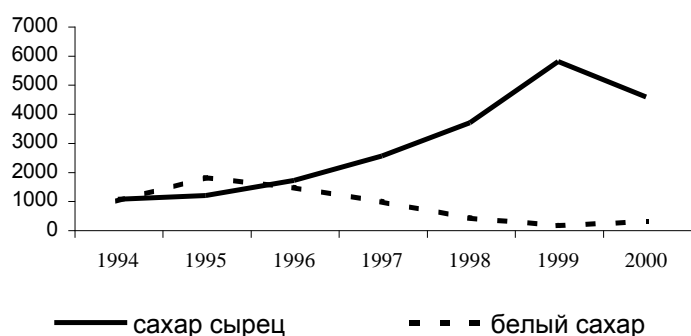
После введения пошлины на импорт сахара из СНГ объемы поставок из этих стран, главным образом из Украины, сократились. Произошла переориентация закупок сахара по импорту со стран ближнего зарубежья на страны дальнего зарубежья (См. рис. 2.3.8). В первой половине 1998 г. Россия уже закупала сахар главным образом в

Польше, во Франции и Великобритании, а в целом, в 1998 г. доля Украины в совокупном импорте белого сахара составила 12% против 54% годом ранее.

В 1998 г. продолжалось активное внешнеторговое регулирование рынка сахара. В начале 1998 г. для Украины была установлена квота беспошлинного ввоза сахара объемом 600 тыс. т. Согласно соглашению между Россией и Украиной из установленных 600 тыс. т. в первом и четвертом квартала 1998 г. Украина должна была поставить на российский рынок 100 тыс. т., а во втором и третьем кварталах – 200 тыс. т. Импортную лицензию на беспошлинный ввоз сахара в рамках установленной квоты получили пять российских компаний. Однако в действительности объем закупок со стороны российских компаний, получивших лицензию на беспошлинный ввоз сахара, был значительно ниже. Основной причиной были высокие по сравнению с мировыми цены на украинский сахар.

### Рисунок 2.3.8

**Динамика российского импорта белого сахара и сахара сыреца во второй половине 90-х гг., в тыс. т**



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ

В том же 1998 г. начинает отработываться схема введения временных сезонных импортных пошлин на белый сахар и сахар-сырец. Временные пошлины вводились на период поступления отечественной сахарной свеклы на переработку с тем, чтобы не допустить притока конкурентного импортного сахара в период внутренних поставок.

В 1998 г. размеры обычных таможенных пошлин были сохранены, но вводились временные специальные пошлины – 74% (в дополнение к 1%) от таможенной стоимости, но не менее 0,16 ЭКЮ за 1 кг на сахар-сырец на период поставки сырья на переработку (с августа по декабрь 1998 г.), и 20%, но не менее 0,055 ЭКЮ за 1 кг – на белый сахар. В 1999 г. и в 2000 г. ставки импортного тарифа были увеличены – на сахар-сырец до 5% и на белый сахар до 30%. Эти меры также дополнялись временными сезонными пошлинами на период поставок на переработку сахарной свеклы на переработку.. Так, на белый сахар вводилась временная сезонная пошлина в размере 45% и в 1999 г., и в 2000 г., на сахар-сырец 45% в 1999 г. и 40% – в 2000 г.<sup>8</sup>

Вводимые протекционистские меры в сахарном подкомплексе в августе 1998 г., в форме временных специальных пошлин на сахар и сахар-сырец, привели к резкому

<sup>8</sup> Изменение импортных пошлин на сахар-сырец и белый сахар см. главу: Внешняя торговля России сельскохозяйственной продукцией и продовольствием: динамика и структура.

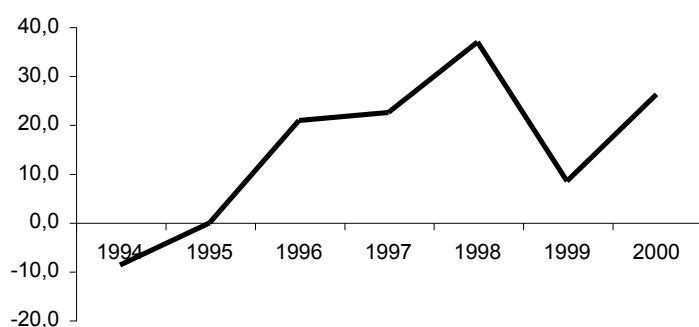
росту производства сахара в России: за семь первых месяцев – более чем в 2 раза. В то же время посевы сахарной свеклы и в том году сократились на 16%. Рост же импорта тростникового сырца в первом квартале превысил 600%. Таким образом, как и в 1997 г., данные меры поддержки работают в пользу сахарных заводов, но не сельскохозяйственных производителей, а также и не потребителей сахара, учитывая высокую себестоимость внутреннего производства.

Временные сезонные пошлины просуществовали два года: в период их введения действие основного импортного тарифа прекращалось. Поскольку и эти меры мало способствовали сокращению объемов импорта, в первую очередь сахара-сырца, объемы ввоза которого наоборот резко выросли именно в 1999 г., принимается решение дополнить практику импортных таможенных пошлин введением квотирования, в форме тарифной квоты. Тарифная квота на импорт сахара-сырца разыгрывалась на аукционе.

Усиление протекционистских мер регулирования рынка сахара нашло отражение в росте, начиная со второй половины 90-х гг., эквивалента субсидий сельхозпроизводителям (ЭССП), рассчитываемого по методике ОЭСР. (См. рис. 2.3.9).

**Рисунок 2.3.9**

**Динамика уровня поддержки сельхозпроизводителей на сахарном рынке, в %\***



\* уровень поддержки оценивается по эквиваленту субсидий сельхозпроизводителям. Рассчитано О. Шик по данным Госкомстата РФ за соответствующие годы

#### ***2.3.4.2. Результаты аукциона по продаже тарифной квоты на ввоз сахара-сырца***

Основная цель введения тарифной квоты на импорт сахара-сырца заключалась в ограничении поставок сахара-сырца на российский рынок с целью активизации работы российских сахарных компаний с отечественными производителями сахарной свеклы. Россия является крупным мировым импортером как белого сахара, так и сырого сахара. Изменения спроса на этот продукт на внутреннем рынке отражаются на уровне мировой цены. Поэтому России необходимо определенное буферное производство собственного сырья для сахарной промышленности.

Современное состояние сельского хозяйства таково, что основным локомотивом его развития является перерабатывающая промышленность. Уровень менеджмента, технологической и финансовой дисциплины свеклосеющих хозяйств страны находится на столь низком уровне, что делает более выгодным для отечественных

сахарных заводов работать с импортным сахаром-сырцом. Однако определенное ограничение на импорт подталкивает их к вертикальной интеграции со свеклосеющими хозяйствами, к инвестициям и реструктуризации этого сектора сельского хозяйства. Ограничения импорта, вызванные кризисом 1998 года, показали справедливость данного утверждения: многие заводы начали вкладывать средства в технологии и менеджмент соответствующих сельхозпредприятий. Поэтому введение временных тарифных квот было нацелено на расширение именно этой положительной тенденции.

В то же время необходимо понимать, что сахарное производство не может работать исключительно на отечественном сырье: это объясняется и технологическими факторами, и ограниченной эластичностью предложения в сельском хозяйстве России сегодня. В настоящее время только около 26% (2000 г.) всего российского сахара вырабатывается из сахарной свеклы. Поэтому слишком высокий уровень защиты от импорта сахара-сырца был бы также нежелателен.

27 ноября 2000 г. на Европейско-Азиатской бирже состоялся аукцион по продаже тарифной квоты на импорт в Россию сахара-сырца в 2001 г., происходящего из развивающихся стран – пользователей национальной системы преференций Российской Федерации.

Введение аукционной продажи тарифных квот представляло собой новый шаг на пути регулирования импорта сахара в страну. В предыдущие годы, как уже отмечалось, регулирование рынка осуществлялось с помощью сезонных пошлин на белый сахар и сахар-сырец, в последнем случае пошлины вводились на период поставок отечественного сырья на переработку. Постановлением Правительства от 28.07.2000 г. “О тарифном регулировании импорта сахара-сырца” (№ 572) действующая система 40% таможенных тарифов была отменена; вместо нее была введена система, представляющая собой комбинацию квот и тарифов. Сахар-сырец, закупаемый в рамках квоты, подлежит обложению 5% импортной пошлиной; на поставки сахара вне квоты устанавливается 30% импортная пошлина. Кроме того, обложению подлежит и прямой импорт белый сахар.

Основная цель введения импортной тарифной квоты заключалась в ужесточении контроля над сезонными потоками сахара-сырца на российском рынке, особенно в период поставок отечественного сырья на переработку. Опасение рецидива ситуации 1999 г., когда сахарные компании, используя низкую конъюнктуру на мировых рынках, завезли в Россию всего за 8 месяцев (январь-август 1999 г.), то есть до начала действия сезонных пошлин, 5,1 млн. т. сахара-сырца (примерно на 40% больше объема всего годового импорта сахара сырца в 1998 г.), спровоцировав обвал на отечественном рынке сахара, потребовала от Правительства оперативных действий.

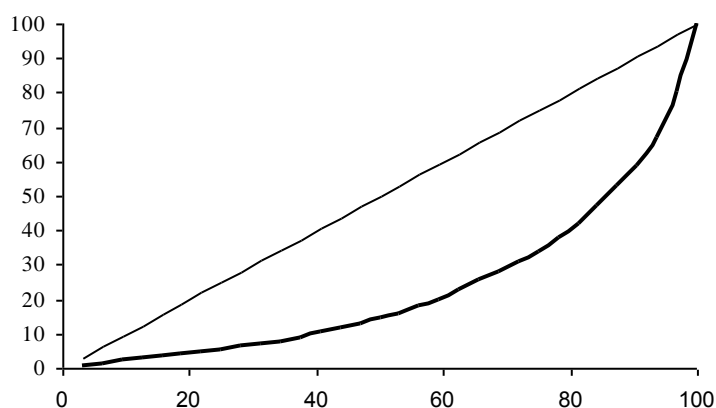
Общий объем реализованной тарифной квоты составил 3,65 млн. тонн (146 лотов по 25 000 тонн). Средняя цена лота составила 675 000 долл. (57 долл. США за 1 тонну сырца). К участию в аукционе были допущены 48 компаний, из которых 16 компаний не приобрели ни одного лота. В результате аукциона государственная казна получила, по разным оценкам, от 209 до 212 млн. долл. США.

Не оправдались опасения участников сахарного рынка о том, что аукцион приведет к монополизации сектора компаниями из топливно-энергетического сектора – они приобрели только порядка 10% квот. 90% процентов победителей аукциона – это компании, реально работающие на рынке сахара и занимающиеся переработкой сахара. То есть удалось избежать спекулятивных операций по дальнейшей

перепродаже лотов: это тоже положительный момент аукциона. В то же время нельзя сказать, что распределение квот было равномерным. В аукционе приняло участие 48 компаний, 16 компаний не приобрели ни одного лота, тогда как на долю 8 компаний пришлось 83% разыгрывавшихся лотов (3,05 млн.т).

### Рисунок 2.3.10

#### Распределение квот по компаниям по итогам аукциона (кривая Лоренца), в %



по оси X – распределение приобретенных лотов у компаний-участников; по оси – Y – распределение компаний, купивших лоты

Источник: рассчитано по данным МСХ РФ.

Главной проблемой прошедшего аукциона стала неожиданно высокий уровень цен. По постановлению правительства минимальная ставка на аукционе должна была установиться на уровне 3 евро за тонну (около 2,6 долл. США). В действительности же цена поднялась в среднем до 57 долл. США за тонну (в диапазоне от 43 долл. до 69 долл.). Это естественная экстремистская реакция участников рынка в переходных условиях. Но она создает ряд потенциальных проблем на внутреннем рынке сахара

В соответствии с решениями Правительства РФ ставка таможенной пошлины на сахар-сырец, ввозимый в рамках тарифной квоты, установлена в размере 5%. При ввозе сахара-сырца сверх квоты применяется пошлина в размере 30%, но не менее 0,09 Евро за 1 кг. Расчеты показывают, что стоимость сахара-сырца в порту, ввезенного в рамках квоты и вне квоты будет отличаться всего на 3-7%. Если принять во внимание, что все участники аукциона брали кредиты для покупки квоты, то их затраты на тонну сырца могут оказаться даже выше тех, что понесут импортеры, ввозящие сырец вне квоты и импорт которых облагается 30% пошлиной. Поэтому ряд крупных компаний-традиционных участников сахарного рынка, отказались покупать квоты (например, Альфа-Эко) именно потому, что цена сахара с учетом денег, затраченных на покупку квоты поднимается практически до уровня цены на сахар вне квоты.

Через несколько месяцев после проведения аукциона стало очевидным, что эффективность новой схемы регулирования рынка сахара очень низкая. Основная цель введения торгуемых квот состояла в привлечении сахарных заводов работать с отечественной сахарной свеклой и тем самым в повышение эффективности свеклосахарного сектора страны. Однако неверно спрогнозированная цена на аукционе привела к взвинчиванию цен на выставяемые к реализации лоты. В

результате для компаний, выкупивших квоты, тонна ввозимого сахара-сырца почти соответствует по стоимости уровню сырца, ввозимого вне квот. Следствием этого стал ввоз в страну (по состоянию на 1.05.01) на 30% больше сахара-сырца, чем предполагалось в рамках квот. При этом около 90% внеквотного сырца ввозят компании, не приобретшие квоты на аукционе. Таким образом, компании, приобретшие квоты, не получили предполагавшегося преимущества на рынке сырца.

При этом не произошло расширения посевов отечественной сахарной свеклы, иными словами, основная цель проводимого аукциона также не достигнута. На рынок завезено большое количество сырца, что ведет к падению цены и соответствующим потерям рентабельности во всем сахарном подкомплексе.

#### ***2.3.4.3. Экономический механизм таможенного регулирования***

Подводя итог вышеописанным мерам внешнеторгового регулирования, мы наблюдаем два разнонаправленных процесса на рынке сахара: с одной стороны, шло ужесточение внешнеторгового регулирования, а, с другой стороны, объемы ввоза сахара-сырца увеличиваются. Эффективным оказалось действие импортных тарифов применительно к ввозу белого сахара, тогда как эффект от тарифного регулирования оказался минимальным. Попробуем разобраться в причинах такой ситуации.

С точки зрения экономической теории механизм внешнеторгового регулирования выглядит следующим образом:

1. На рис. А представлен случай функционирования рынка сахара без тарифного регулирования. Кривые  $D$  и  $S$  представляют собой соответственно спрос на сахарное сырье для переработки и предложение сахарного сырья. Кривые  $D1$  и  $S1$  – соответственно спрос на белый сахар и предложение белого сахара.  $OQ1$  – это объем внутреннего предложения сахарной свеклы при заданном уровне цены  $P1$ ,  $Q1Q2$  – объем импорта сахара-сырца при существующем уровне внутренних цен. Для упрощения мы предполагаем, что кривая предложения сахара-сырца является абсолютно эластичной, то есть мировой рынок может поставить на российский внутренний рынок неограниченное количество сахара-сырца<sup>9</sup>. Соответственно  $OQ2$  – это общий объем предложения (или спроса) сахарного сырья при данном уровне цен. Сырье перерабатывается внутри страны,  $GC$  – объем предложения белого сахара, произведенного внутри страны. По этой цене мировой рынок может предложить  $CF$  белого сахара, готового для потребления. Поскольку регулирование отсутствует, а цены внутри страны выше цен мирового рынка, то возникает избыточное предложение сахара мирового рынка, что негативно влияет на внутреннее предложение сырья и на уровень доходов отечественных производителей. Государство вводит импортные тарифы.

---

<sup>9</sup> Так называемый эффект малой страны, то есть страны, импорт которой не влияет на уровень цен мирового рынка. На самом деле это не так, о чем мы скажем далее.

2. На рис. В представлена ситуация введения импортных тарифов. Сначала, как мы знаем, был введен импортный тариф на белый сахар, который привел к снижению предложения импортного белого сахара с CF до EG. Сокращение предложения импорта белого сахара при сохранении внутреннего спроса на сахар приводит к увеличению предложения белого сахара, произведенного внутри страны из свеклы и сахара-сырца. При этом, увеличение предложения белого сахара возможно только за счет роста импорта сахара-сырца, который перерабатывается на российских заводах, поскольку при почти полной неэластичности предложения внутреннего сырья производители сахарной свеклы не могут увеличить производство (в краткосрочном плане из-за специфики сельскохозяйственного производства, и в долгосрочном плане – из-за отсутствия инвестиций). Следовательно, следствием введения тарифов на импорт белого сахара явился рост импорта сахара-сырца на величину Q2Q3 (или на NK).

3. На рис. С, описан вариант введения тарифов одновременно на белый сахар, и на сахар-сырец. Мы рассматриваем случай введения тарифной квоты на сахар-сырец. Тарифная квота представляет собой, как известно, двухступенчатый тариф. При этой схеме предложение сырья на внутреннем рынке складывается из трех компонентов: внутреннее предложение сахарной свеклы (1,78 млн. т. в 2000 г.) – OQ1, сахара-сырца в рамках 5% тарифной квоты – 3,65 млн. т., – Q1Q2, и объемов, завезенных вне квоты, то есть с 30% импортным тарифом – Q2Q4. Одновременно импорт белого сахара регулировался 30% пошлиной и его объемы были ограниченными. Целью такого регулирования было ограничение притока сахара-сырца при одновременном сокращении импорта белого сахара. Объем сахара, который должен был закупаться в рамках квоты, облагался только 5% пошлиной. Предполагалось, что вне квоты, то есть с 30% импортной пошлиной сахар, если и будет поступать, то в очень ограниченных количествах. Введение такого механизма сокращало предложение сахара-сырца вне квоты. С другой стороны, предложение белого сахара, ограниченное 30% ввозной пошлиной, уменьшается с FN до EG. В результате увеличивается спрос на белый сахар, произведенный внутри страны (сдвиг кривой производного спроса вправо на Q4Q3). И, также, как в случае В, увеличивается ввоз по импорту сахара-сырца для переработки, поскольку предложение сахарной свеклы внутри страны неэластично. Импорт сахара-сырца происходит вне квоты, несмотря на 30% импортный тариф.

С точки зрения экономической теории механизм импортных тарифов должен был бы ограничить поступление как белого сахара, так и сахара-сырца в страну. На деле на протекционистскую меру отреагировал только импорт белого сахара. Почему регулирование оказывается неэффективным. На наш взгляд, существует, по меньшей мере, три причины, объясняющие неэффективность действующего регулирования.

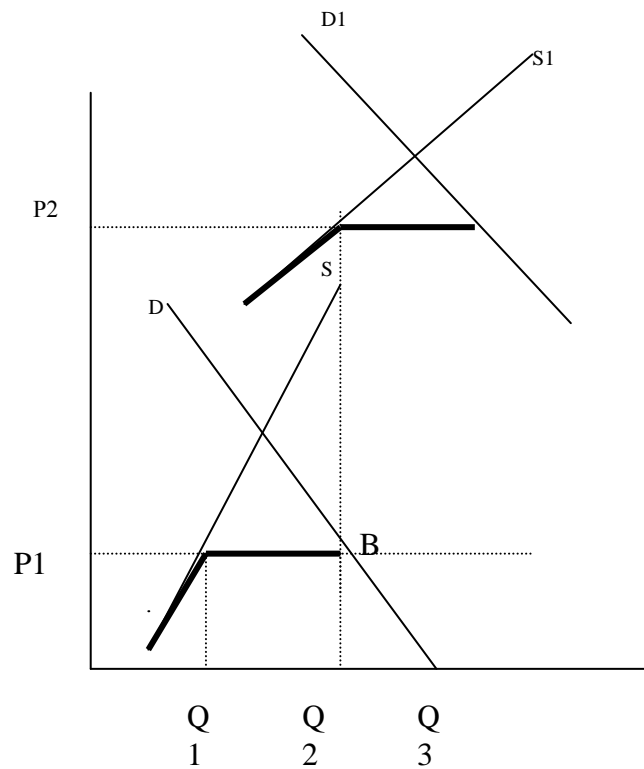


Рис. А

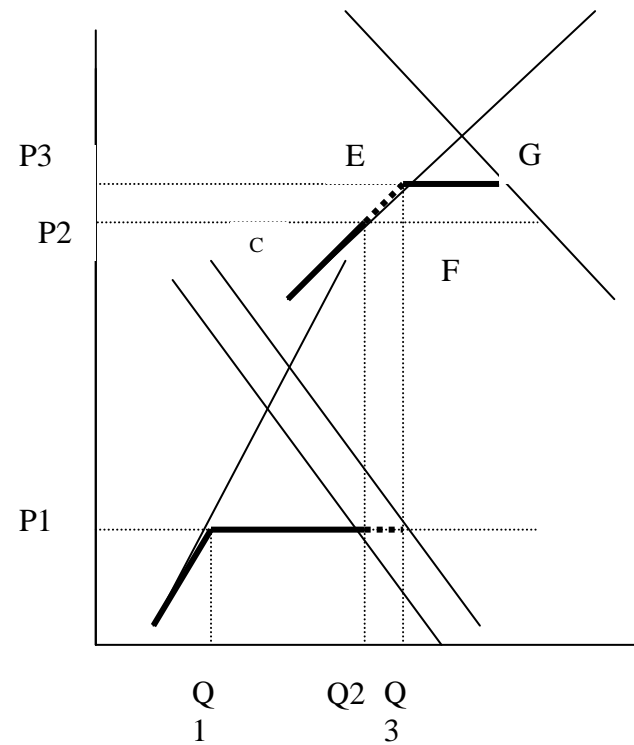


Рис. В

**Рисунки А,В,С нужно сверять с вариантами на бумаге или с Храмовой.**

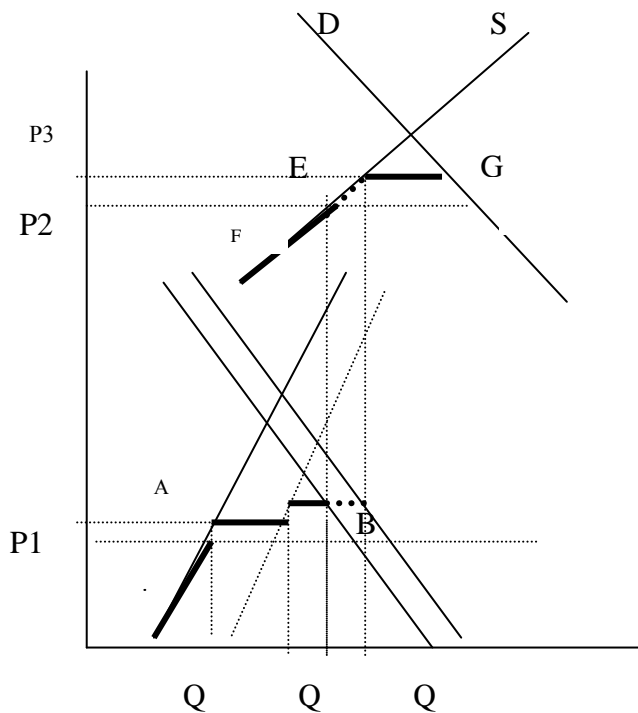


Рис. С

Во-первых, целью тарифного регулирования (если конечно, исключить, что она полностью носила фискальный характер) было сокращение притока дешевого сахара, повышение уровня самообеспеченности и защита собственных производителей сахарной свеклы. Тем не менее, введение тарифа мало связано с ростом предложения собственного сырья. То есть падение предложения импортного сахара не ведет к однозначному росту внутреннего предложения. Внутреннее предложение сахарной свеклы абсолютно неэластично, не только в краткосрочном плане, что естественно, в силу сезонного характера производства, но также и, по крайней мере, в среднесрочном плане. То есть российские производители, даже, если бы они этого очень хотели, не имеют возможности увеличить производство. Причиной того является необходимость инвестиций в производство (сортовые семена свеклы, резкий рост внесения удобрения, новая техника, большие количества гербицидов). За счет собственных ресурсов сельхозпроизводители этого сделать не смогут. Необходима поддержка извне.

Во-вторых, мы исходили из того, что объемы импорта Россией сахара не оказывают влияния на ситуацию на мировом рынке. Это упрощение было принято в теории. На самом деле Россия является крупным импортером сахара: страна ввозит около 10% мирового объема импорта сахара. По принятому в теории международной торговли определению Россия является так называемой “большой страной”, то есть российский импорт оказывает влияние на уровень цен на мировом рынке. Поэтому введение страной импортного тарифа влияет на уровень мировых цен в сторону понижения. То есть на представленных выше рисунках, кривая импортного предложения должна была быть не абсолютно эластичной, а иметь определенный наклон. При таком, не абсолютно эластичном предложении, эффект от введения импортной квоты распределяется между внутренними потребителями и экспортерами. Поскольку спрос на сахар, мы предположили – малоэластичен, то большее бремя от введения тарифа ложится на внутренних потребителей. Все же

экспортирующая сторона, тоже несет часть бремени введения тарифа, за счет снижения цен, чтобы сохранить сложившийся объем ввоза.

Поскольку введение тарифа снижало возможности продажи сахара в России экспортеры снизили цены. Действительно цены на мировых рынках на сахар-сырец, начиная с конца 2000 г., несмотря на прогнозные оценки сокращения мировых запасов и производства, снижались. Снижение цен (естественно достаточно долго их держать на низком уровне нельзя) позволило нивелировать эффект от введения тарифа, и увеличить поставки сахара-сырца вне квоты. В настоящее время, когда поставки сырца в целом завершены, мировые цены (фьючерсы) опять растут.

В-третьих, как поставки сахарной свеклы на переработку, так и импорт сахара-сырца на переработку контролируется одними и теми же частными сахарными компаниями. Переработка свеклы рентабельна, доля прибыли в отпускной цене на свекловичный сахар составляет около 14% (рассчитано по данным обследования Госкомстата РФ), тогда как доля прибыли в отпускной цене тростникового белого сахара составляет порядка 3%. Поскольку основной объем сахара перерабатывается на давальческих условиях, то основную часть прибыли получают частные сахарные компании, а перерабатывающим заводам остается ее ничтожная часть (доля прибыли в отпускной цене при давальческой переработке сахара составляет около 1%). Переработка сахара-сырца существенно менее прибыльна, но прибыль сахарная компания получает от больших оборотов (невысокий уровень добавленной стоимости, но перерабатываются большие объемы сырца), значит импорт больших объемов сырца выгоден. Таким образом, компаниям выгодно работать и с сахарной свеклой, и с сырцом. Скорее всего, для компаний сложилось оптимальное сочетание между объемами производства сахара из собственного сырья (свеклы) и объемами переработки сырца. Переключение на сахарную свеклу в качестве сырья требует больших первоначальных инвестиций, на которые частные компании идти не хотят в условиях альтернативных источников сырья для переработки. Переключиться полностью на импортное сырье не позволяет высокий уровень прибыльности переработки свекловичного сахара.

Таким образом, увеличить уровень самообеспеченности сахаром только с помощью механизмов внешнеторгового регулирования вряд ли удастся. Скорее всего, меры регулирования рынка, предусмотренные на 2002 год, также окажутся неэффективными.

Здесь необходимы меры по поддержке собственных производителей сахарной свеклы, то есть создание условий для увеличения предложения собственного сырья для переработки.

Государственное регулирование любого рынка начинается с определения целей и задач подобного регулирования. Государство, в первую очередь, должно определить, кого или что оно собирается поддерживать. Если речь идет о защите потребителей, то, очевидно, что их можно защитить, поддерживая конкретный уровень потребления и уровень цен. Достигается это с помощью поддержания уровня цен на низком уровне. Если речь идет о защите сельскохозяйственных производителей, то скорее всего, целью такой защиты может быть поддержания высокого уровня доходов производителей, что также достигается с помощью цен на сельскохозяйственную продукцию на высоком уровне, для обеспечения прибыльного производства. Более того, рост цен на сельхозпродукцию подает сигналы увеличивающегося спроса и стимулирует производителей к увеличению производства. Следовательно, поддержание более высокого уровня цен для

сельхозпроизводителей решает также отчасти проблему увеличения уровня самообеспеченности сырьем.

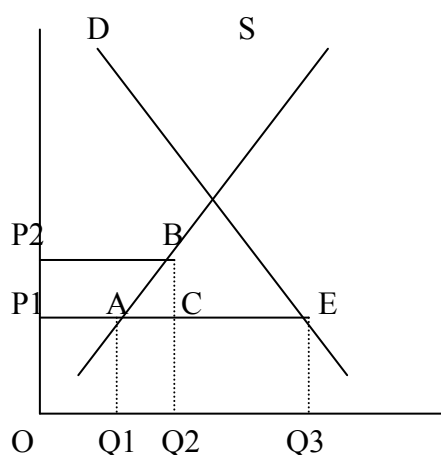
Наиболее эффективным, с точки зрения теории, способом подобной поддержки цен может быть политика компенсации производственных издержек (*deficiency payment scheme*). Подобная схема широко применялась в странах ЕС на рынках дефицитных продуктов. Смысл этой политики заключается в том, что производителям компенсируется разница между уровнем рыночных цен и их уровнем издержек.

Теоретически, политика компенсации производственных издержек имеет ряд преимуществ по сравнению с другими схемами поддержки производителей. Во-первых, подобная схема не влияет на уровень рыночных цен, то есть не приводит к их росту. Во-вторых, в прозрачной форме показывает уровень издержек по осуществлению этой программы поддержки. Государственные органы могут легко отследить объемы и распределение средств, оценить эффективность подобной политики, скорректировать ее на будущее. В-третьих, компенсация производственных издержек ложится бременем не на потребителей, а на налогоплательщиков, и, имея в виду характер налогообложения, большую часть расходов по финансированию подобной политики должны будут оплачивать высокооплачиваемые категории налогоплательщиков.

На рисунке 2.3.11 видно, что программа компенсации издержек состоит в покрытии разницы между рыночной ценой  $P_1$  и издержками производителей  $P_2$ . Для производителей свеклы цена реализации увеличивается на эту разницу. Последствиями такой компенсации является, во-первых, рост доходов производителей (на величину  $P_2BP_1$ ), а, во-вторых, увеличение производства свеклы на следующий год, т.к. компенсационная программа увеличивает спрос на продукт. Рост внутреннего производства означает также некоторое сокращение импорта сахара-сырца (на величину  $Q_1Q_2$ ). В то же время потребители не несут потери от подобной программы (цены и объем потребления остаются неизменными, соответственно  $P_1$  и  $OQ_3$ ).

**Рисунок 2.3.11**

**Экономический механизм программы компенсации издержек сельхозпроизводителям**



Из общей величины расходов по реализации программы ( $P_1P_2BC$ ) производитель получает финансирование в размере  $P_1P_2BA$ , потери для общества (то есть финансирование неэффективного производства) составляют величину  $ABC$ , что гораздо меньше по сравнению с другими программами поддержки.

В настоящее время в России подобная программа трудно осуществима из-за ограниченности бюджетных ресурсов и необходимости выбирать приоритетные направления поддержки. В результате выбор в регулировании рынка был сделан в пользу внешнеторгового регулирования, то есть ограничения объемов ввозимого сахара. Тарифное регулирование (а именно этот механизм был выбран для регулирования) имеет ряд преимуществ перед другими мерами регулирования рынка. Во-первых, при определенных условиях импортные тарифы, увеличивая контрактную цену, поднимают цены импортного товара до уровня внутренних цен, лишая импортеров конкурентных преимуществ. Введение адвалорных импортных пошлин (в % от импортной стоимости товара), а именно этот механизм первоначально был принят, бывает эффективным при высоком уровне контрактных цен, при падении цен эффект введения пошлины снижается. Во-вторых, подобная программа ничего не стоит бюджету, а, следовательно, очень ресурсо-экономная. В-третьих, фискальный характер пошлин очень важен государству, получающему дополнительные финансовые поступления в бюджет. И этот последний момент зачастую бывает определяющим. К сожалению средства от введения импортных пошлин направлялись не на инвестирование в отрасль, а на проведение интервенций на зерновом рынке, как это произошло в случае со средствами, которые государство получило от проведения аукциона по продаже импортной квоты на завоз сахара-сырца.

Возможны еще более простые и эффективные меры увеличения внутреннего производства: например, введение квот на переработку свеклы на всех сахарных заводах страны (так называемая “норма помола”<sup>10</sup>). При таком регулировании государство устанавливает определенные пропорции между долей сахарной свеклы и сахара-сырца и обязывает перерабатывающие предприятия, а в нашем случае, сахарные торговые компании, эти нормы соблюдать. В данном случае, обязательства соблюдения пропорций ложатся на торговые сахарные компании, контролирующие поставки сырья на переработку и сбыт готового сахара. Для выполнения норм переработки последние будут вкладывать средства в расширение производства сахарной свеклы внутри страны. В этом случае, финансировать производителей свеклы будет не государство из бюджета, а частные торговые компании.

## **Заключение**

Российский рынок сахара традиционно имел высокую степень зависимости от внешнего рынка; на внутренний рынок поступал, как белый сахар, так и сахар-сырец для переработки. В последние годы уровень самообеспеченности на рынке сахара понизился еще больше. Основной причиной сложившегося положения является отсутствие конкурентных преимуществ внутреннего производства сахара по сравнению с мировым рынком. Неэффективность внутреннего производства сахара особенно заметной стала с прекращением государственной поддержки производителей сахарной свеклы. Спецификой структуры внутреннего рынка сахара является то, что контроль над основными потоками сахарного сырья (тростникового сахара-сырца, закупаемого по импорту, и сахарной свеклы, идущей на переработку) находится в руках одних и тех же сахарных торговых компаний, которые заинтересованы в сохранении сложившихся пропорций между объемами поставки отдельных видов сырья: переработка сахарной свеклы дает более высокую рентабельность, переработка тростникового сырца дает выручку на обороте.

Государственное регулирование рынка сахара в 90-е гг. сводится к мерам внешнеторгового протекционизма. Происходит постепенное усиление тарифной защиты, к которой, начиная с 2000 г., добавилось квотирование ввоза сахара-сырца в рамках тарифной квоты. Результатом подобного внешнеторгового регулирования явилось перераспределение между двумя потоками сахара, поступающими на внутренний рынок: поставки белого сахара сократились, тогда как регулировать объемы поставок сахара-сырца по импорту государство оказалось не в состоянии. Сокращение импорта белого сахара с помощью тарифных мер достаточно эффективно лоббировалось Союзом сахаропроизводителей. Но даже они не ожидали, что принимаемые меры окажутся неэффективными на пути импортного сырца. В последнее время именно эта организация выступала инициатором введения 40% сезонной пошлины на сахар-сырец, когда эффективность поддержки внутреннего рынка с помощью тарифной квоты оказалась очень низкой.

Практика защиты внутреннего рынка сахара последних лет показала, что принимаемые меры тарифного регулирования не в состоянии переломить в желаемую сторону ситуацию на рынке. Скорее всего, речь должна идти о сбалансированном сочетании мер внешней защиты и внутренней поддержки производителей свеклы. Тем не менее, неудачный опыт тарифного аукциона, по-видимому, не внес осознания необходимости принципиально изменить концепцию защиты сахарного рынка. 23 августа 2001 г. принято Постановление Правительства РФ (№ 622 “О тарифном регулировании импорта сахара-сырца и сахара белого в 2002 году), сохраняющее прежнюю практику регулирования на предстоящий 2002 г., а именно: тарифный аукцион, импортные пошлины на ввоз внеквотного сахара-сырца на уровне 40%; на белый сахар в размере 40%, а также сезонные пошлины в размере 50% от стоимости ввозимого белого сахара и сахара-сырца.

## **Литература**

1. Неденежные расчеты как форма вертикальных ограничений в промышленности России (на примере давальческих контрактов), в кн. Анализ роли интегрированных структур на российских товарных рынках. Бюро экономического анализа, М. 1999.
2. Киреев А. Международная экономика. Часть 1, М., Международные отношения, 1999.
3. Агропродовольственный сектор. Российская экономика в 1999 году: Тенденции и перспективы. ИЭПП, М. 2000.
4. Агропродовольственный сектор. Российская экономика в 2000 году: Тенденции и перспективы. ИЭПП, М. 2001.
5. Таможенная статистика внешней торговли Российской Федерации (за соответствующие годы).
6. Сельское хозяйство России, Госкомстат РФ, официальное издание (за соответствующие годы).
7. Цены в России. Госкомстат РФ, официальное издание, М. 1998 г.

8. Особенности внешнеторгового аграрного протекционизма в условиях переходной экономики в России. В кн: Агропродовольственный рынок России: Опыт исследования. ИЭПП., М. 2000.
9. Сборник информационных материалов для территорий РФ, Департамент экономики. Отдел макроэкономического анализа, ГВЦ Минсельхозпрода России. (за соответствующие годы).
10. Агропромышленный комплекс России, Минсельхозпрод Российской Федерации, М. (за соответствующие годы).
11. . Российская Федерация, обзор сельскохозяйственной политики. ОЭСР, 1998.
12. Розанова Н. Взаимодействие фирм на товарных рынках в переходной экономике. М. Теис, 1998.
13. Авдашева С. Хозяйственные связи в российской промышленности: проблемы и тенденции последнего десятилетия. ГУ ВШЭ, М., 2000.
14. Medium-term prospects for agricultural commodities. FAO Economic and Social Development paper N. 120. FAO, UN, 1994.

## **Глава 2.4. Количественные методы и модели оценки внешнеторговой политики в области АПК**

### **2.4.1. Анализ экономической политики и моделирование внешней торговли**

Анализ влияния внешнеэкономической политики на состояние продовольственного рынка сегодня является крайне актуальной проблемой. Важность данной задачи еще более обостряется в связи с активным переговорным процессом о вступлении страны в ВТО. При этом ряд исследователей допускают, что для АПК России это вступление принесет краткосрочное ухудшение положения<sup>1</sup>.

Современная методология анализа внешнеэкономической политики предполагает использование системы экономико-математических моделей и средств их программной реализации, обеспечивающих многовариантные аналитические и прогнозныe расчеты. Математическая имитация принимаемых политических мер позволяет:

- ◆ системным образом рассматривать процессы международной торговли;
- ◆ лучше понимать многообразие взаимосвязей и факторов;
- ◆ обосновывать причинно-следственные зависимости;
- ◆ синтезировать на модельном уровне стратегии экономической политики, проводить различные сценарные расчеты и оценивать их последствия;
- ◆ исследовать долгосрочные эффекты проведения той или иной политики.

Для анализа внешнеторговой политики в мире разработано не мало разного рода моделей. Имеются и поддерживаются базы данных по многим странам (группам стран). Все известные разработки можно разделить на два типа моделей: модели общего и частичного равновесия. Принципиальным отличием между двумя этими типами моделей является тот факт, что модели общего равновесия рассматривают все рынки продукции, а также рынки рабочей силы и капитала. В моделях частичного равновесия речь идет только о равновесии между предложением и спросом по конкретным видам товаров. При этом модели общего равновесия могут быть сильно агрегированы (включать всего несколько отраслей и прочую экономику), в то время как модели частичного равновесия, как правило, сильно дезагрегированы и охватывают большинство секторов экономики. В отличие от моделей частичного равновесия, которые достаточно адекватно описывают объект исследования в стабильных макроэкономических условиях, модели общего равновесия позволяют оценить различные варианты политики (в том числе и тарифной) при различных макроэкономических сценариях. Тем не менее не всегда можно оправдать затраты ресурсов на разработку более сложных и менее прозрачных моделей, когда в этом нет необходимости, а основные результаты могут быть получены более простыми методами. По определению модели частичного равновесия не учитывают факторы, принимаемые во внимание в теории общего равновесия. Хотя это и является серьезным недостатком прикладных моделей частичного равновесия, но в то же время это и источник их преимуществ, основными из которых мы считаем следующие:

- ◆ алгоритмы, необходимые для работы модели, легко прослеживаются;
- ◆ необходимые данные относительно доступны, либо при определенных условиях они могут быть достаточно точно оценены;
- ◆ обычно расчеты поддаются адекватной экономической интерпретации, допускают быстрый и прозрачный анализ многих проблем экономической политики, в том числе и в области внешней торговли.

В то же время модели частичного равновесия не позволяют оценить:

---

<sup>1</sup>См. Обзор экономической политики России за 1997 г. Москва, БЭА, 1997

- ◆ макроэкономические эффекты, такие как изменения национального дохода и уровня занятости;
- ◆ эффект, который может быть получен благодаря переливу ресурсов (труда, капитала и т.д.) в более эффективные отрасли;
- ◆ выигрыш, который может быть получен от переработки более дешевого сырья, полученного по импорту, благодаря снижению отечественных внешне-торговых барьеров и т.п.

Если в исследовании ставится задача определения общенационального эффекта, то более подходящими могут оказаться модели общего равновесия. Использование моделей общего равновесия при анализе торговой политики представляется очень привлекательным, поскольку возникает возможность оценить совокупное влияние тарифной политики на все отрасли экономики, включая услуги. В этом случае появляется, например, возможность ответить на очень непростой вопрос: что будет, если в результате переговоров по ВТО будут снижены тарифы на продукцию сельского хозяйства, и в то же время другие, более эффективные сектора экономики, получают свободный доступ на зарубежный рынок. Для России крайне важна макроэкономическая стабилизация, поиск точек роста, в том числе и в области внешней торговли. Развитие агропродовольственного сектора не изолировано от других отраслей экономики, часто бывает подвержено влиянию внешних условий, которые нельзя контролировать с позиции только этой отрасли. Чтобы расширить возможности моделей частичного равновесия для описания макроэкономических процессов, необходим дополнительный анализ таблиц «затраты – выпуск», а иногда и матриц финансовых потоков (Social Accounting Matrix – SAM matrix).

Литература по данному вопросу достаточно обширна. Большой опыт такого рода исследований имеется в США, Нидерландах, Австралии, ФРГ, во Франции, ряде международных организаций, например ОЭСР, Международном институте анализа прикладных систем (Австрия) и т.д. Среди множества существующих исследований назовем наиболее значительные разработки, которые представляют интерес для формирования методологии исследования влияния внешнеторговой политики на развитие АПК, в частности:

*Модели общего равновесия.* Данный вид моделей получил широкое распространение во многих странах. Так, Службой экономических исследований Министерства сельского хозяйства США (USDA/ERS) - разработаны 10-секторная модель общего равновесия страны<sup>2</sup>, а так же 30-секторная модель аграрной политики США<sup>3</sup>. Говоря о моделях общего равновесия, нельзя не вспомнить о так называемой модели ORANI (Multisectoral Model of The Australian Economy), разработанной в университете города Мельбурн (Австралия) при поддержке ряда государственных агентств<sup>4</sup>. В отличие от других моделей общего равновесия, ORANI содержит ряд особенностей. Во-первых, это существенные размеры модели. В сравнении с другими CGE (Computable General Equilibrium) моделями, ORANI включала 113 производственных отраслей, 115 категорий товаров, производимых национальной экономикой и такое же количество импортных товаров, 9 категорий трудовых ресурсов, 7 типов обрабатываемых земель. Модель была создана во времена, когда еще не было эффективных программных средств для решения задач такого класса, содержала колоссальную базу данных, параметры кото-

---

<sup>2</sup> Robinson S., Kilkenny M., Hanson, K. The USDA/ERS Computable General Equilibrium (CGE) of The United States. No. AGES9049 Washington, D.C. ERS USDA

<sup>3</sup> Kilkenny M. Computable General Equilibrium Modeling of Agricultural Policies: Documentation of the 30-Sector GAMS Model of the United States. Staff Report, No. AGES9125 Washington, D.C. ERS USDA.

<sup>4</sup> P.B Dixon., B.R. Parmenter, J. Sutton and D.P. Vincent (1982). ORANI: a Multisectoral Model of The Australian Economy, Amsterdam: North Holland.

рой оценить должным образом было практически невозможно. Об этом говорили и сами разработчики модели. Однако опыт, который был получен в ходе разработки данной модели, был в полной мере использован в самом крупном, наверное, в настоящее время и постоянно развивающемся проекте в области внешней торговли GTAP (Global Trade Analysis Project)<sup>5</sup>.

Практическое использование такого рода моделей связано с разработкой программного обеспечения «GAMS» (General Algebraic Modeling System – общая алгебраическая система моделирования), представляющая собой систему, реализующую язык заданий в удобной для пользователя форме математического программирования. Первой моделью общего равновесия, реализованной с помощью данной системы, была модель Камеруна<sup>6</sup>, ставшая прототипом для моделей многих развивающихся стран. В целом, говоря о моделях общего равновесия, нельзя не отметить, что данный класс моделей в развитых странах используется, главным образом, для исследования вопросов внешней торговли, налоговой политики, структурных сдвигов в экономике и распределения доходов, в то время как в развивающихся странах акцент делается на проблему экономической стабилизации.

*Модели частичного равновесия.* В Институте изучения продовольствия и сельскохозяйственной политики (FOOD and Agricultural Policy Research Institute, FAPRI) при Центре изучения развития сельского хозяйства и сельской местности Университета штата Айова (Center for Agricultural and Rural Development, CARD) проводились исследования по анализу влияния на функционирование сельского хозяйства торговой политики США, а также других стран. Были проанализированы различные сценарии, связанные с вариациями в торговой политике (наличие и объем экспортных субсидий, торговых и таможенных субсидий, а также полная либерализация торговли). Проводилась оценка макроэкономических параметров, таких как курс доллара, уровень инфляции и т.д. Главным направлением исследований является ежегодная разработка десятилетних прогнозов спроса, предложения, а также других показателей для нужд общественных организаций и государственных ведомств США. В основе исследований лежит система моделирования FAPRI (FAPRI Modeling System)<sup>7</sup>. Система включает поквартальные модели животноводства, растениеводства, а также модели международной торговли для стран и регионов - основных потребителей и производителей продукции. Отличительной чертой системы является ее детализация и возможность оценки влияния внешних шоков, например, изменения климата.

Анализ национальной и международной политики в области сельского хозяйства и продовольствия проводился на базе сельскохозяйственной модели США в рамках исследований, проводимых Международным институтом анализа прикладных систем (International Institute for Applied Systems Analysis, IIASA). Работа была начата в Государственном университете штата Мичиган, а затем продолжена в Службе экономических исследований Министерства сельского хозяйства США (USDA/ERS). Современная версия модели создана в Центре сельскохозяйственного и сельского развития (Center for Agricultural and Rural Development, CARD) Государственного университета штата Айова<sup>8</sup>. Модель разработана в соответствии с требованиями BLS (Basic Linked System), предъявляемыми к национальным моделям. Модель США включает следую-

<sup>5</sup> Thomas W. Hertel (1997). Global Trade Analysis. Modelling and application. Cambridge University Press.

<sup>6</sup> Jeffrey D. Lewis (1991). From stylized to applied Models: Building Multisector CGE Models for Policy Analysis. Working Paper No.616. University of California, Berkeley.

<sup>7</sup> Taylor C., Reichelderfer K., Johnson S.(1993). Agricultural Sector Models for United States. Iowa State University Press, Ames.

<sup>8</sup> Taylor C., Reichelderfer K., Johnson S.(1993). Agricultural Sector Models for United States. Iowa State University Press, Ames.

шие блоки: спроса, производства, политики (принятия решений). Основное назначение – анализ национальной и международной торговли в области сельского хозяйства и продовольствия<sup>9</sup>.

В целях анализа политики в области международной торговли Службой Экономических исследований Министерства сельского хозяйства США (USDA/ERS) разработана система моделей, получившая название - SWOPSIM (A Static Word Policy Simulation Modeling Framework). Система включает мощную базу данных, содержащей информацию в области производства, потребления и торговли продовольствием для большинства стран мира<sup>10</sup>. В настоящее время SWOPSIM непрерывно совершенствуется и широко используется в практике. Логическим продолжением проекта SWOPSIM явилось создание DWOPSIM (A Dynamic World Policy Simulation Model Building Framework). В последнем проекте исследовался динамический аспект проблемы. Данный проект позволяет конструировать в зависимости от цели исследования, многопродуктовые и межнациональные (межрегиональные) модели динамические модели в удобном для пользователя виде.

Существует также множество моделей, которые разрабатывались в рамках диссертационных исследований для целого ряда развивающихся стран мира. С их помощью анализировались различные аспекты национальной торговой политики. Как правило, такие исследования носили целевой разовый характер. Ниже даны основные характеристики моделей, которые завоевали признание и в настоящее время широко используются аналитическими центрами и органами управления для количественной оценки различных сценариев внешнеторговой политики.

*ТАБЛИЦА 2.4.1*

**Наиболее известные современные модели (системы моделей) для исследований в области торговой политики**

Экономические модели	Какой инструментарий используется?
COMPAS (на примере одной отрасли, нескольких стран, частичного равновесия) UNITC CGE (на примере многих отраслей, одной страны, общего равновесия)	Имитационные модели: - частичного равновесия; - общего равновесия. Эконометрические модели:

<sup>9</sup> В последствии, используя методологию BLS, были разработаны национальные модели для отдельных стран с централизованно планируемой экономикой. Из них наибольшую известность получила так называемая «Венгерская модель» (известны три версии системы). В дальнейшем на ее основе, включая программное обеспечение, были разработаны модель болгарского продовольственного комплекса, а также довольно агрегированная модель сельского хозяйства КНР и других стран. В Советском Союзе аналогичная разработка была выполнена под руководством М.Прокопьева – одного из авторов настоящей книги – в Институте кибернетики ВАСХНИЛ. Все известные разработки 80-х годов отражали особенности хозяйственного механизма своих стран, их роли в международном разделении труда и соответствующее направление моделирования: В США и в западноевропейских странах исследования были направлены на решение проблем, связанных с экспортом продовольствия, поддержкой фермерских хозяйств; в развивающихся странах – с самообеспечением продовольствием и т.д.; в восточноевропейских странах (в зависимости от сложившегося сочетания директивных и экономических методов управления) – в целях совершенствования системы планирования. Причем в ГДР и Румынии, странах с жесткой системой планирования в области сельского хозяйства, особое внимание уделялось оптимизационным моделям. В ВНР, практически использующей в это время механизм индикативного планирования и пытавшейся найти новые пути повышения эффективности экономики, особый интерес вызывали имитационные модели функционирования сельского хозяйства и пищевой промышленности. Пристальное внимание при этом уделялось внешней торговле. В целом необходимо отметить взаимосвязь между развитием экономико-математических методов и хозяйственным механизмом, свойственным той или иной стране, тому или иному этапу развития АПК.

<sup>10</sup> Vernon O. Roningen (1986). A Static World Policy Simulation (SWOPSIM) Modeling Framework. Staff Report No.AGES860625. Washington, D.C. ERS USDA.

GTAP (на примере многих отраслей, многих стран, общего равновесия) SWOPSIM (на примере многих отраслей, многих стран, частичного равновесия) AGLINK (на примере многих отраслей, многих стран, частичного равновесия) FAPRI (на примере многих отраслей, одной страны, частичного равновесия)	- для оценки параметров.
<b>Свойства, преимущества, недостатки</b>	<b>В каких случаях используются</b>
Модель COMPAS: Одна страна, одна отрасль; Частичное равновесие; Совершенное замещение; Гибкая, не требует большой базы данных, основана на программе табличных расчетов (QUATRO PRO); Статическая.	Исследования сосредоточены на одном продукте (товаре). Отвечает на вопрос: “Как понижение (повышение) тарифа влияет на отечественных производителей, потребителей и импортеров? Что произойдет с внутренним производством, потреблением, ценами и торговлей?”
Модель UNITS: Одна страна, 500 отраслей; Общее равновесие; Несовершенное замещение; Сложная, дорогостоящая база данных 1996 года (ежегодно обновляется); Статическая; Пакет GAMS.	Охватывает ряд отраслей одной страны, множество сценариев торговой политики. Не отвечает на вопросы макроэкономической политики (денежно-кредитной политики).
Модель GTAP: 45 регионов и стран, 50 отраслей; Общее равновесие; Несовершенное замещение; Рассматривается двухсторонняя торговля между отдельными странами и регионами; Удобна для пользователя; Очень сложная, дорогостоящая база данных 1995 года (обновляется ежегодно); Статическая; Пакет GEMPACK.	Охватывает большинство стран, отраслей, множество сценариев торговой политики. Не отвечает на вопросы макроэкономической политики (денежно-кредитной политики). Отвечает на вопросы взаимной торговли между конкретными странами и регионами.
Модель SWOPSIM: Для описания модуля любой страны используется стандартная процедура (практически SWOPSIM – это генератор моделей, а не сама модель); Частичное равновесие; Совершенное замещение; Многопродуктовая (22 продукта и продуктовых групп); Многорегиональная (порядка 150 стран и регионов); Существует динамическая версия модели DWOPSIM.	Используется для построения стандартных модулей для конкретных стран, а также увязки их с помощью алгоритмов, описывающих международную торговлю. Не отвечает на вопросы макроэкономической политики (денежно-кредитной политики). Отличается простотой постановки задач и алгоритмов ее реализации.
Модель AGLINK: Многопродуктовая (42 продукта и продуктовых групп); Многорегиональная (20 стран и регионов); Частичное равновесие; Совершенного замещения; Синтетическая; Гомогенная (импорт не зависит от страны происхождения); Пакеты SORITEC, SIMPS.	Не отвечает на вопросы взаимной торговли между конкретными странами и регионами. Не отвечает на вопросы макроэкономической политики (денежно-кредитной политики). Не существует, кроме самых общих требований, стандартных процедур для описания конкретного модуля. Обосновывает мировые цены по отдельным продуктам и продуктовым группам. Устаревшее программное обеспечение, не всегда удобное для пользователя
Модель FAPRI: Много продуктовая, детализированная; Частичного равновесия; Совершенное замещение; Гибкая и удобная для пользователя; Используется для прогнозирования;	Активно используется для анализа влияния на функционирование сельского хозяйства торговой политики США, а также других стран, технологии, климата и других внешних воздействий. Главное назначение модели ежегодная разработка десятилетних прогнозов спроса, предложения, цен и

Пакет LOTUS 1-2-3	внешней торговли, а также других показателей для нужд общественных организаций и государственных ведомств США.
-------------------	--

Каждая из рассмотренных выше моделей (систем моделей) имеет свои несомненные достоинства. С нашей точки зрения общим “недостатком” этих систем является отсутствие в их составе модуля России, которая по многим позициям играет заметную роль в мировой торговле. В лучшем случае базы данных некоторых моделей включают устаревшие данные по СССР или по странам СНГ в целом, очень часто Россия попадает в группу стран: “остальной мир”.

К сожалению, до последнего времени единственной действующей моделью, для которой специально был разработан российский модуль, является система RATSIM и ее дальнейшие модификации (EPACIS)<sup>11</sup>. Следует также отметить, что в настоящее время в Аналитическом центре АПЭ проводятся интенсивные разработки российского модуля системы AGLINK в рамках сотрудничества с ОЭСР и Министерством сельского хозяйства РФ. Эти исследования в совокупности с агрегированной моделью общего равновесия, EPACIS, с разработками в области эконометрических моделей для оценки параметров (эластичностей) дают основание говорить о создании инструментария для системного анализа, прогнозирования развития, а также оценки внешней политики в области АПК. Такой инструментарий должен включать:

- ◆ Блок «экономической политики», включая различные сценарии;
- ◆ Блок моделей (общего и частичного равновесия, эконометрических, статических и динамических, аналитических и прогнозных и т.д.);
- ◆ Комплекс пакетов, позволяющих исследовать (имитировать) различные альтернативные сценарии внешнеторговой политики;
- ◆ Соответствующую базу данных.

#### **2.4.2. Базовая система моделей для оценки внешнеторговой политики России в области сельскохозяйственного сырья и продовольствия**

Для оценки ряда сценариев, приведенных ниже, использовались модели RATSIM-EPACIS, эконометрические и калибровочные модели, а также элементы системы AGLINK (ОЭСР). В частности, RATSIM-EPACIS - модель частичного равновесия, которая предназначена для анализа сельскохозяйственной торговли и торговой политики стран СНГ. В EPACIS предполагается, что часть товаров, производимых каждой страной, реализуется на внешнем рынке, в то время как другая часть поступает на внутренний рынок. Импортная продукция рассматривается как частично конкурирующая на внутреннем рынке с отечественной (в области внешней торговли использует классическое приближение Армингтона, что более свойственно моделям общего равновесия). При этом внешнеторговые связи разделяются на две составляющие: торговлю между странами СНГ и торговлю со странами дальнего зарубежья в целом. Модель подробно анализирует двусторонние торговые потоки. Последнее позволяет оценивать изменение сальдо внешней торговли сельскохозяйственной продукцией со странами СНГ и остальным миром по каждому продукту (группе продуктов), включенному в модель.

*ТАБЛИЦА 2.4.2*

#### **Краткая характеристика модели RATSIM**

Тип модели	Частичного равновесия; Статическая;
------------	--

<sup>11</sup> К. Flohberg и другие. Отчеты TACIS по проекту “Поддержка создания ОАР СНГ” и последующие проекты за 1997–2000 годы. Неопубликованные материалы.

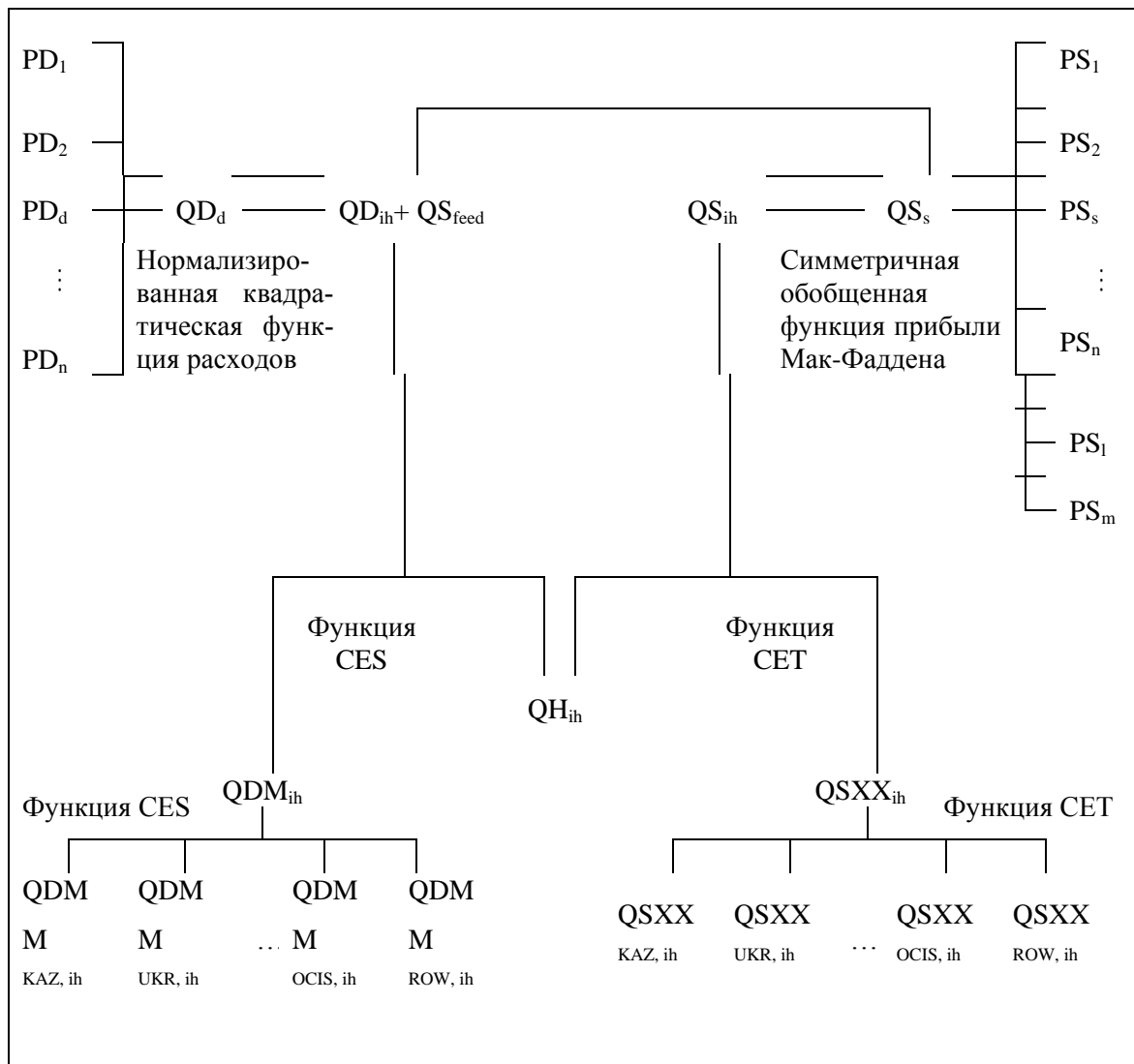
	Точечная; С постоянными коэффициентами эластичности.
<b>Основные экзогенные переменные</b>	Пошлины (экспортные и импортные), субсидии (экспортные и импортные); Расходы на питание; Численность населения; Технический прогресс; Внутренняя поддержка.
<b>Основные эндогенные переменные</b>	Объемы (предложение, спрос, импорт, экспорт); Цены (производителя, розничные, импорта, экспорта).
<b>Виды продукции*</b>	11 агрегированных продуктов и продуктовых групп: пшеница, остальное зерно, растительное масло, сахар, овощи и картофель, хлопок, молоко и молоко-продукты, говядина, свинина, мясо птицы.

\* В зависимости от версии и назначения модели перечень видов продукции и продуктовых групп может различаться.

Структура и основные взаимосвязи экономико-математической модели RATSIM представлены на рисунке 2.4.1.

РИСУНОК 1.

### Взаимосвязи и структура экономико-математической модели RATSIM



Обозначения:  $ih$  - индекс элементов множества продукции, формирующих торговые потоки (далее индексы опущены);  $s$  - индекс элементов множества произведенной продукции и потребляемых материально-технических ресурсов (далее индексы опущены);  $d$  - индекс элементов множества потребительских товаров (далее индексы опущены);  $feed$  - индекс элементов множества видов продукции, используемых на кормовые цели (далее индексы опущены);  $QS$  - объем производства продукции либо потребления материально-технических ресурсов;  $QD$  - спрос на продукцию;  $QH$  - объем продукции, выпущенной отечественными производителями и реализуемый на внутреннем рынке;  $QSX$  - совокупный объем экспорта;  $QDM$  - совокупный объем импорта;  $QSSX$  - объем экспорта по странам назначения;  $QDMM$  - объем импорта из стран происхождения;  $PS$  - цены производителя;  $PD$  - розничные цены.

Источник: Fock A., Weingarten P., Wahl O., Prokopiev M; Russian's Bilateral Agricultural trade; Russian's Agro-food Sector. Towards Truly Functioning Markets. Kluwer Academic Publishers, 2000.

Модель основывается на трехступенчатом процессе принятия решений экономическими агентами: как производителями, так и потребителями (См. рис. 2.4.1).

Спрос на продукцию. Агрегированный спрос ( $QD$ ) определяется на первом этапе решения задачи, исходя из относительных цен и доходов населения (расходов на продукты питания) - левый крайний угол рисунка 2.4.1. На втором этапе потребители решают, какое количество спроса будет удовлетворено за счет отечественных товаров ( $QH$ ), а какое за счет импортных - центральная левая часть ( $QDM$ ). На третьем этапе определяется потребность в импорте в зависимости от страны происхождения - левый нижний угол ( $QDMM$ ). Все три этапа в модели решаются одновременно. Последние два этапа решаются на основе агрегированной функции с постоянной эластичностью замещения – CES (Constant Elasticity of Substitution).

Поскольку целью исследования является внешнеторговая политика, в настоящей главе ограничимся более детальным описанием внешнеторговой составляющей модели, которая основана на приближении Армингтона.

Импортная составляющая. Согласно приближению Армингтона, предполагается, что товары, произведенные отечественными производителями, и импортные товары хотя и не в полной мере, но конкурируют и замещаются на отечественном рынке (несовершенное замещение). Агрегированный спрос потребителей на каждый вид продукции как отечественного, так и импортного производства определяется согласно CES функции. Поскольку в модели рассматриваются два внешних рынка, используется так называемая двухуровневая CES функция.

Первый уровень. Данный уровень соответствует второму этапу в системе спроса (см. выше), когда потребитель принимает решение о количестве агрегированного спроса ( $QD$ ), которое будет удовлетворено за счет отечественной продукции, а какое количество за счет агрегированного импорта в целом из всех стран (индекс вида продукции опущен в целях упрощения записи). Агрегированный спрос в этом случае описывается CES функцией с эластичностью замещения  $\sigma^s$ .

$$(1) \quad QD = as \cdot (\delta \cdot QDM^{-\rho} + (1-\delta) \cdot QH^{-\rho})^{-\frac{1}{\rho}}$$

где  $QD$  - агрегированный спрос на отечественную и импортную продукцию;  $QH$  - продукция, произведенная отечественными производителями и реализованная на внутреннем рынке;  $QDM$  - спрос на агрегированный импорт (из стран СНГ и остального мира);  $as$  - коэффициент шкалы CES функции;  $\delta$  - коэффициент распределения CES функции;  $\rho$  - коэффициент замещения (эластичность замещения  $\sigma^s = 1/(1+\rho)$ ).

При условии, что потребители стремятся увеличить полезность в условиях существующих бюджетных ограничений, можно определить оптимальное соотношение между спросом на отечественные и импортные товары.

Для этого запишем функцию Лагранжа ( $L$ ) в виде:

$$(2) \quad L = QD - \lambda \cdot (I - PH \cdot QH - PDM \cdot QDM),$$

где  $\lambda$  - множитель Лагранжа;  $I$  - доходы населения (затраты населения на приобретение продуктов питания);  $PH$  - цена отечественной продукции, реализуемой на

внутреннем рынке; PDM - агрегированная цена предложения продукции (из стран СНГ и остального мира), поступающей по импорту.

Соответствующие условия первого порядка представлены в (3):

$$(3) \begin{cases} \frac{\partial L}{\partial QH} = QD * (\delta QDM^{-rhoc} + (1-\delta)QH^{-rhoc})^{-1} * (1-\delta)QH^{-rhoc-1} + \lambda PH = 0 \\ \frac{\partial L}{\partial QDH} = QD * (\delta QDM^{-rhoc} + (1-\delta)QH^{-rhoc})^{-1} * \delta QDM^{-rhoc-1} + \lambda PDM = 0 \end{cases}$$

Путем несложных преобразований системы уравнений (3) определим оптимальное соотношение спроса на импорт и продукцию отечественного производства (4):

$$(4) \frac{QDM}{QH} = \left[ \left( \frac{\delta}{1-\delta} \right) \cdot \frac{PH}{PDM} \right]^{\frac{1}{rhoc+1}}$$

Соответственно спрос на импортную продукцию приводится в (5):

$$(5) \quad QDM = QH \cdot \left[ \left( \frac{\delta}{1-\delta} \right) \cdot \frac{PH}{PDM} \right]^{\frac{1}{rhoc+1}}$$

Как следует из данных выражений, выбор потребителей зависит от относительных цен на отечественные товары и импортные товары, а также эластичности замещения (как отмечалось выше, товары отечественного и импортного производства являются несовершенными субститутами).

Второй уровень. Данный уровень соответствует третьему этапу в системе спроса (см. выше), когда потребитель принимает решение какой объем спроса на импорт определенного вида продукции будет удовлетворен за счет того или иного внешнего рынка ( $QDMM_{cou,ih}$ ). Выбор потребителей зависит от соотношений между ценами импорта из отдельных стран ( $PDM_{cou,ih}$ ), а также агрегированных цен на импорт ( $PDM_{ih}$ ). Потребители также максимизируют полезность в соответствии с бюджетными ограничениями. Для этого используется функция Лагранжа и условия первого порядка (по аналогии с первым уровнем). Таким образом, сначала определяется спрос на отечественную и импортную продукцию, а затем и спрос на импорт из конкретных стран.

Предложение продукции. Предложение товаров и спрос на материально-технические ресурсы (QS) в основном зависят от относительных цен и определяются на первом этапе процесса принятия решений. Математически уравнения предложения продукции представлены функцией Кобба-Дугласа либо (в зависимости от версии модели) симметричной обобщенной функцией прибыли Мак-Фаддена (SGMPF) - правый верхний угол (См. рис. 2.4.1). На втором этапе производители решают, какую часть продукции продавать на внутреннем рынке (QH), а какая может быть предложена на экспорт (центральная правая часть) - QSX. На третьем этапе определяется предложение экспорта по отдельным странам (правый нижний угол) - QSSX. Все три этапа в модели рассматриваются одновременно. Последние два этапа решаются на основе так называемой двухуровневой CET (Constant Elasticity of Transformation) функции с постоянной эластичностью трансформации.

Первый уровень. Данный уровень соответствует второму этапу в системе предложения (см. выше), когда производитель принимает решение, какое количество продукции будет реализовано на внутреннем рынке, а какое предназначено для внешнего рынка в целом. Агрегированное предложение отечественной продукции в этом случае описывается CET функцией с постоянной эластичностью трансформации  $\sigma^t$  в следующем виде (6):

$$(6) \quad QS = at \cdot \left[ \gamma \cdot QSX^{rhoc} + (1-\gamma) \cdot QH^{rhoc} \right]^{\frac{1}{rhoc}},$$

где QS - совокупный объем производства; QSX - совокупное предложение продукции на экспорт; QH - продукция, произведенная отечественными производителями для внутреннего рынка;  $\alpha$  - коэффициент шкалы CET функции;  $\gamma$  - коэффициент распределения CET функции;  $\rho$  - коэффициент трансформации (эластичность трансформации  $\sigma^t = (1/(\rho - 1))$ ).

При условии, что производители стремятся максимизировать прибыль при данной функции производства, несложно определить оптимальное соотношение между объемом продукции, произведенной отечественным производителем для внутреннего и внешнего рынков (также используя функцию Лагранжа и соответствующие условия первого порядка).

$$(7) \quad \frac{QSX}{QH} = \left[ \left( \frac{1 - \gamma}{\gamma} \right) \cdot \left( \frac{PSX}{PH} \right) \right]^{\frac{1}{\rho - 1}}$$

где PSX - цена совокупного экспорта.

Соответственно предложение совокупного экспорта составит (8):

$$(8) \quad QSX = QH \cdot \left[ \left( \frac{1 - \gamma}{\gamma} \right) \cdot \left( \frac{PSX}{PH} \right) \right]^{\frac{1}{\rho - 1}}$$

Второй уровень. На следующем этапе производится распределение совокупного количества экспорта по отдельным странам - торговым партнерам  $cou$  ( $QSXX_{cou,ih}$ ) в зависимости от соотношений между экспортными ценами по различным странам ( $PSXX_{cou,ih}$ ) и агрегированными ценами экспорта ( $PSX_{ih}$ ), а также эластичности трансформации между каналами использования продукции.

Таким образом, используя двухуровневые CES и CET функции, определяются спрос на импорт и предложение экспорта по каждому виду продукции для каждой страны. Данную задачу можно решить и в один этап, если использовать так называемые вложенные CES и CET функции для оценки двухсторонней торговли между конкретными странами.

Как в том, так и другом случае, при условии, что известны объемы спроса и предложения в базовом году, а также соответствующие цены и эластичности замещения и трансформации, несложно вычислить параметры CES и CET функций. Однако определение эластичностей замещения и трансформации - задача сама по себе достаточно сложная и для ее обоснования использовались экспертные оценки. Методика эконометрического расчета эластичностей CES и CET функций приводится в исследовании Комиссии по международной торговле США<sup>12</sup>.

В результате решения задачи для базового года определяются равновесные цены и соответственно: объемы производства, потребления, экспорта и импорта. Данное решение должно подтвердить исходные данные (в этом случае калибровка всех параметров уравнений сделана правильно). После решения задачи для базового года модель может быть использована для сравнительных статистических экспериментов. Экзогенные переменные изменяются в соответствии с заданным сценарием и модель решается повторно. Отклонение цен и объемов от базового решения в этом случае является следствием шока (возмущения), вызванного изменением таких экзогенных параметров, как, например, ставки тарифов, доходов населения и т.д.

### 2.4.3. Информационные проблемы

Одна из основных проблем, которая всегда возникает в ходе разработки любой модели (а тем более системы моделей), является проблема сбора и подготовки необхо-

<sup>12</sup> Kenneth, R., Clinton, S., Estimated Elasticities of Substitution for Analysis of North American Free Trade Area. Staff Research study, No 19, Office of Economics U.S. International Trade Commission.

димой информации. Краеугольным камнем таких моделей являются системы функций спроса и предложения, предполагающие оценку соответствующих эластичностей. Практически оценка эластичностей - это самостоятельное исследование, сравнимое по сложности с созданием конкретных прикладных моделей. Построение функций спроса и предложения одно из важнейших направлений экономических исследований. В России такого рода исследования проводились, начиная с 60-х годов, но не были ориентированы на рыночную экономику и соответствующий механизм функционирования. В настоящее время, из-за отсутствия необходимых массивов информации, провести оценку системы эластичностей традиционным образом, т.е. на базе динамических рядов годовых данных, крайне сложно.

Следует отметить, что в аналогичной ситуации оказались и исследователи в послевоенные годы, когда динамические ряды в лучшем случае можно было проследить начиная с 1946 года. Тем не менее ряд работ по оценке эластичностей спроса и предложения для продукции сельского хозяйства, основанных на коротких рядах за 1946-1955 годы, были весьма полезны<sup>13</sup>.

В последние годы все же предпринимались немногочисленные попытки оценить эластичности (почти всегда эластичности спроса), основываясь на имеющихся данных по России. К таким исследованиям прежде всего следует отнести работы, в которых использовались для этих целей как отдельные уравнения регрессии, так и специальные методы: Linear Expenditure system (LES) и Almost Ideal Demand System (AIDS)<sup>14</sup>. Подобных работ у отечественных авторов практически нет. Здесь следует выделить разработки А.В. Суворова, который с помощью отдельных уравнений регрессии оценил параметры регрессионных уравнений спроса на отдельные группы продовольственных и непродовольственных товаров). Результаты настоящих исследований, основанные на различной информационной базе, различных методах и для различных продуктовых групп часто не совпадают, а иногда и противоречат друг другу. Данные, полученные в ходе проведенных исследований, безусловно, подлежат тщательному анализу и проверке, но, в целом это, несомненно, является шагом вперед.

В принципе существует и используется на практике и другой метод решения данной задачи. Как уже отмечалось выше, в настоящее время первый подход (оценка эластичностей классическими эконометрическими методами) в силу объективных причин реализовать крайне сложно. В то же время имеется множество исследований, связанных с оценкой эластичностей в других странах, а также отдельные экспертные оценки специалистов по России. Данная информация может служить базой для адаптации эластичностей для нашей страны. При этом выбор страны-прототипа обуславливается рядом критериев, таких, например, как уровень доходов населения, структура и сложившиеся уровень и традиции потребления, и т.д. Данный метод исследования получил название "калибровка эластичностей". При этом возможны два принципиальных подхода к решению проблемы оценки эластичностей с помощью названного метода.

Первый подход. Принимая во внимания ряд теоретических предпосылок микроэкономики, таких как условия гомогенности и симметрии как для эластичностей спроса, так и предложения и, используя метод наименьших квадратов, из исходной системы (включающей данные страны-прототипа и экспертные оценки специалистов) формиру-

<sup>13</sup> Тинтнер Г. Введение в эконометрию. М., «Статистика», 1965.

<sup>14</sup> Qaim, M., von Braun, and H. the Seeth (1997). Food Consumption in Russia: Econometric Analyses with Household data. Discussion Paper Series: The Russian Food Economy in Transition, No8, Institute for Food Economics and Consumption Studies, University of Kiel; Sheng, M. (1997). Consumption Analysis for Russia: Linear Expenditure System. Discussion Paper Series: The Russian Food Economy in Transition, No 12, Institute for Food Economics and Consumption Studies, University of Kiel.

ется новая система эластичностей. Новая система эластичностей рассчитывается путем сведения к минимуму взвешенного квадратичного отклонения двух систем эластичностей (исходной и новой) при соблюдении условий однородности и симметрии. Данный подход реализован в рамках системы моделей RATSIM и ее последующих версий. Таковую процедуру можно представить как процесс адаптации имеющихся предварительных (экспертных) оценок эластичностей к условиям российской экономики. Возможен и другой подход, который мы использовали в ряде экспериментов (метод условной регрессии). Так, если мы хотим вычислить уравнение множественной регрессии (используя log-log функцию) и, зная из других источников оценку одного или нескольких коэффициентов регрессии, то, подставляя его (их) в первоначальное уравнение, можно методом наименьших квадратов вычислить оставшиеся коэффициенты.

Второй подход. Существует и другая возможность обоснования эластичностей, когда известны некоторые из них, а остальные получены исходя из теоретических предпосылок. Данный подход реализован в системе SWOPSIM<sup>15</sup>. Рассмотрим данный метод на примере молочного сектора экономики. Положим, что молочный сектор включает только производство масла, сыра, сухого молока и молоко, как сырье для выпуска указанной выше продукции. Масло и сухое молоко технологически тесно связаны в процессе переработки сырья. Ни один из этих видов продукции не может быть произведен без производства другого.

Предложение конечной продукции и спрос на ресурсы (молоко) моделируется на основе системы функций, в основе которой лежит функция прибыли. Из всех множеств допустимых решений выбирается такая комбинация предложений товаров и спроса на факторы производства (в нашем случае сырьё), которая максимизирует прибыль в соответствии с установленными ценами производства. Производство конечной продукции представлено следующей агрегированной функцией прибыли ( $\pi$ ), которая включает молоко только как ресурс производства<sup>16</sup>:

$$\pi = \pi[P(BT), P(CH), P(SM), P_c(MK)],$$

где  $P(BT)$ ,  $P(CH)$ ,  $P(SM)$  - соответственно цены производителя масла (BT), сыра (CH) и сухого молока (SM);  $P_c(MK)$  - оптовая цена на сырьё (молоко).

Следуя лемме Хотеллинга, можно получить следующие выражения для системы предложения (S) и спроса (D):

$$\frac{\delta \pi}{\delta P(BT)} = SBT [P(BT), P(CH), P(SM), P_c(MK)],$$

$$\frac{\delta \pi}{\delta P(CH)} = SCH [P(BT), P(CH), P(SM), P_c(MK)],$$

$$\frac{\delta \pi}{\delta P(SM)} = SSM [P(BT), P(CH), P(SM), P_c(MK)],$$

$$\frac{\delta \pi}{\delta P_c(MK)} = -DMK [P(BT), P(CH), P(SM), P_c(MK)],$$

где первые три уравнения представляют собой предложение конечных видов продукции, а последнее уравнение - уравнение спроса на сырьё. Согласно микроэкономической теории для коэффициентов эластичности справедливы следующие условия: гомогенности (однородности), симметрии, а также ряд технических условий, связанных с технологией производства конечной продукции.

<sup>15</sup> Vernon O. Roningen (1986). A Static World Policy Simulation (SWOPSIM) Modeling Framework. Staff Report No. AGES860625. Washington, D.C. ERS USDA.

<sup>16</sup> Stephen L. Haley (1988). Joint Products in the SWOPSIM Modeling Framework. Staff Report No. AGES881024. Washington, D.C. ERS USDA.

В приведенном примере для полного описания молочного сектора необходимо оценить 16 показателей эластичностей (См. табл. 2.4.3). Четыре условия гомогенности, шесть условий симметрии и, в силу специфики сектора три технологических условия, после соответствующих преобразований (см. ниже) позволяют эндогенно определить 13 соответствующих показателей. Таким образом экзогенно оценить (задать) необходимо только 3 показателя эластичности.

ТАБЛИЦА 2.4.3

### Система эластичностей (i, j) молочного сектора\*

Уравнения	Молоко	Масло	Сухое молоко	Сыр	Сумма
Спрос на молоко	-	+	+	+	= 0
Предложение масла	-	+	+	-	= 0
Предложение сухого молока	-	+	+	-	= 0
Предложение сыра	-	-	-	+	= 0

\*. Сумма эластичностей по строкам равная 0 – признак условия гомогенности.

Технические (технологические условия). Технические условия, как уже отмечалось выше, связаны с конкретной технологией производства. Так, предложение масла и предложение сухого молока тесно взаимосвязаны: они могут производиться только в фиксированном соотношении друг с другом. Изменение предложения масла или сухого молока в результате изменения цены на тот или иной продукт вызывают соответствующее изменение другого, умноженного на соответствующую фиксированную долю.

Техническое условие между предложением масла и сухого молока можно записать в следующем виде:

$$\frac{\partial QS(BT)}{\partial P(BT)} = \frac{QS(BT)}{QS(SM)} * \frac{\partial QS(SM)}{\partial P(BT)},$$

где  $\partial QS(BT)/\partial P(BT)$  - влияние изменения цены масла на его предложение;  $QS(BT)/QS(SM)$  - фиксированная доля объемов предложения масла и сухого молока;  $\partial QS(SM)/\partial P(BT)$  - влияние изменения цены масла на предложение сухого молока.

Используя определение эластичности, и после несложных преобразований, получим следующее соотношение:

$$\Rightarrow EES(BT, BT) = EES(SM, BT),$$

где  $EES(BT, BT)$  - эластичность предложения масла в зависимости от его цены;  $EES(SM, BT)$  - эластичность предложения сухого молока в зависимости от цены масла.

Подобным же образом формулируется техническое условие между предложением сухого молока и предложением масла:

$$\frac{\partial QS(SM)}{\partial P(SM)} = \frac{QS(SM)}{QS(BT)} * \frac{\partial QS(BT)}{\partial P(SM)},$$

где  $\partial QS(SM)/\partial P(SM)$  - влияние изменения цены сухого молока на его предложение;  $QS(SM)/QS(BT)$  - фиксированная доля объемов предложения сухого молока и масла;  $\partial QS(BT)/\partial P(SM)$  - влияние изменения цены сухого молока на предложение масла.

Уравнение для эластичностей соответственно представлено в следующем виде:

$$\Rightarrow EES(SM, SM) = EES(BT, SM),$$

где  $EES(SM, SM)$  - эластичность предложения сухого молока в зависимости от его цены;  $EES(BT, SM)$  - эластичность предложения масла в зависимости от цены сухого молока.

Последнее техническое условие определим как:

$$\frac{\partial QS(BT)}{\partial P(CH)} = \frac{QS(BT)}{QS(SM)} * \frac{\partial QS(SM)}{\partial P(CH)},$$

где  $\partial QS(BT)/\partial P(CH)$  - влияние изменения цены сыра на предложение масла;  
 $QS(BT)/QS(SM)$  - фиксированная доля объемов предложения масла и сухого молока;  
 $\partial QS(SM)/\partial P(CH)$  - влияние изменения цены сыра на предложение сухого молока.

После некоторых преобразований, а так же вновь используя определение эластичности, получим:

$$\Rightarrow EES(BT, CH) = EES(SM, CH),$$

где  $EES(BT, CH)$  - эластичность предложения масла в зависимости от цен на сыр;  
 $EES(SM, CH)$  - эластичность предложения сухого молока в зависимости от цен на сыр.

Условия симметрии. В нашей системе выполняются 6 условий симметрии, соответственно отражающие:

а) Эффект влияния цены конечной продукции на объемы предложения:

$$\begin{aligned} \frac{\partial QS(BT)}{\partial P(CH)} &= \frac{\partial QS(CH)}{\partial P(BT)}, \\ \frac{\partial QS(BT)}{\partial P(SM)} &= \frac{\partial QS(SM)}{\partial P(BT)}, \\ \frac{\partial QS(CH)}{\partial P(SM)} &= \frac{\partial QS(SM)}{\partial P(CH)}. \end{aligned}$$

б) Эффект влияния цены на сырье (в данном случае молоко) на объемы производства или влияния изменений в ценах на конечную продукцию на объемы используемого молока:

$$\begin{aligned} \frac{\partial QS(BT)}{\partial Pc(MK)} &= \frac{-\partial QD(MK)}{\partial P(BT)}, \\ \frac{\partial QS(SM)}{\partial Pc(MK)} &= \frac{-\partial QD(MK)}{\partial P(SM)}, \\ \frac{\partial QS(CH)}{\partial Pc(MK)} &= \frac{-\partial QD(MK)}{\partial P(CH)}. \end{aligned}$$

После некоторых преобразований условия симметрии приводят к следующим соотношениям для эластичностей:

$$\begin{aligned} \Rightarrow EES(BT, CH) &= EES(CH, BT) * \left[ \frac{QS(CH)}{QS(BT)} * \frac{P(CH)}{P(BT)} \right], \\ \Rightarrow EES(BT, SM) &= EES(SM, BT) * \left[ \frac{QS(SM)}{QS(BT)} * \frac{P(SM)}{P(BT)} \right], \\ \Rightarrow EES(CH, SM) &= EES(SM, CH) * \left[ \frac{QS(SM)}{QS(CH)} * \frac{P(SM)}{P(CH)} \right], \\ \Rightarrow EES(BT, MK) &= -EED(MK, BT) * \left[ \frac{QD(MK)}{QS(BT)} * \frac{Pc(MK)}{P(BT)} \right], \\ \Rightarrow EES(SM, MK) &= -EED(MK, SM) * \left[ \frac{QD(MK)}{QS(SM)} * \frac{Pc(MK)}{P(SM)} \right], \\ \Rightarrow EES(SM, MK) &= -EED(MK, CH) * \left[ \frac{QD(MK)}{QS(SM)} * \frac{Pc(MK)}{P(SM)} \right], \end{aligned}$$

где  $EES(BT, CH)$  – эластичность предложения масла в зависимости от цен на сыр;  $EES(BT, SM)$  - эластичность предложения масла в зависимости от цен на сухое мо-

локо;  $EES(CH, SM)$  - эластичность предложения сыра в зависимости от цен на сухое молоко;  $EES(CH, BT)$  - эластичность предложения сыра в зависимости от цен на масло;  $EES(SM, BT)$  - эластичность предложения сухого молока в зависимости от цен на масло;  $EES(SM, CH)$  - эластичность предложения сухого молока в зависимости от цен на сыр;  $EES(BT, MK)$  - эластичность предложения масла в зависимости от цен на молоко;  $EES(SM, MK)$  - эластичность предложения сухого молока в зависимости от цен на молоко;  $EES(CH, MK)$  - эластичность предложения сыра в зависимости от цен на молоко;  $EED(MK, BT)$  - эластичность спроса на молоко в зависимости от цен на масло;  $EED(MK, SM)$  - эластичность спроса на молоко в зависимости от цен на сухое молоко;  $EED(MK, CH)$  - эластичность спроса на молоко в зависимости от цен на сыр.

Условия гомогенности. Условие гомогенности обозначает, что для эластичностей спроса на молоко справедливо выражение:

$$\Rightarrow \text{SUM}(j, EED(MK, j)) = 0.$$

Соответственно, для эластичностей предложения масла, сухого молока и сыра выполняются соотношения:

$$\Rightarrow \text{SUM}(j, EES(BT, j)) = 0,$$

$$\Rightarrow \text{SUM}(j, EES(SM, j)) = 0,$$

$$\Rightarrow \text{SUM}(j, EES(CH, j)) = 0,$$

где  $j$  - индекс молока, масла, сухого молока и сыра.

Экономическая интерпретация данного условия достаточно прозрачна: конечные результаты определяются влиянием только относительных цен; при одновременном изменении всех цен на один и тот же процент, объемы производства и потребленного сырья остаются без изменений.

Таким образом, в результате различных преобразований и допущений мы имеем 13 независимых уравнений, определяющих соответствующие эластичности предложения конечной продукции и спроса на сырьё (См. табл. 2.4.3). Каждое из данных уравнений выделено символом:  $\Rightarrow$ . Остальные 3 коэффициента эластичности, необходимые для завершения системы, могут быть получены из соответствующей литературы либо экспертным путем. В результате система спроса на молоко, предложения сыра, масла и сухого молока будет полностью определена. Тот же метод можно использовать и для других сложных продуктов и товарных групп.

#### **2.4.4. Анализ результатов влияния таможенно-тарифной политики на рынки сельскохозяйственного сырья и продовольствия**

Для оценки влияния таможенно-тарифной политики на отечественный рынок сельскохозяйственного сырья и продовольствия были проведены эксперименты с использованием ряда моделей, рассмотренных выше, включая статическую модель частичного равновесия внешней торговли, на базе данных за 1996 и 1997 годы.

В ходе исследований решались следующие основные задачи:

- ◆ Оценка влияния тарифной политики на объемы (производства, потребления, экспорта и импорта), уровень цен (производителя, розничных, экспорта и импорта), а также на поступления в бюджет от внешней торговли.

- ◆ Оценка влияния тарифной политики на интегральный показатель благосостояния экономических агентов (производителей, потребителей, государства)<sup>17</sup>.
- ◆ Оценка совокупного влияния снижения на 36%<sup>18</sup> действующих импортных таможенных пошлин с одновременным 10%-ным падением доходов (расходов на питание) населения.

В частности, в ходе экспериментов были проведены расчеты по сценариям внешнеторговой политики, которые представлены в таблице 2.4.4.

ТАБЛИЦА 2.4.4

## Сценарии внешнеторговой политики

№ сценария	Описание сценария	Таможенно-тарифный режим по отношению к		Доходы (расходы на питание)
		торговым партнерам – государствам СНГ	торговым партнерам - странам дальнего зарубежья	
1	Общий аграрный рынок (ОАР)	Нулевые импортные пошлины	Действующие ставки импортных пошлин	Фактические
2	Исключение стратегически важных продуктов из режима свободной торговли	На стратегически важные продукты распространяются действующие ставки импортных пошлин; на все остальные товары устанавливаются нулевые пошлины	Действующие ставки импортных пошлин	Фактические
3	Таможенный союз	Нулевые импортные пошлины	Ставки импортных пошлин РФ	Фактические
4	Общий аграрный рынок не существует; Каждая из стран СНГ по отдельности вступает в ВТО.	Импортные пошлины соответствуют пошлинам, применяемым к товарам, происходящим из стран дальнего зарубежья	Действующие ставки импортных пошлин	Фактические
5	Общий аграрный рынок; Уменьшение импортных пошлин по отношению к странам дальнего зарубежья на 36 процентов.	Нулевые импортные пошлины	Сокращение действующих импортных пошлин на 36 процентов	Фактические
6	Общий аграрный рынок; снижение импортных пошлин по отношению к странам дальнего зарубежья на 36 процентов; одновремен-	Нулевые импортные пошлины	Сокращение действующих импортных пошлин на 36 процентов	Сокращение доходов (расходов на питание) на 10 процентов

<sup>17</sup> В теории выигрыш страны (интегральный показатель благосостояния) при тарифной защите складывается из результатов воздействия ставки тарифов на производителя, потребителя и на государство. Данный показатель, как правило, определяется суммированием влияния тарифной защиты по всем экономическим агентам: производители, потребители и государство.

<sup>18</sup> данный сценарий снижения тарифов на продукцию аграрного сектора России рассматривался в рамках переговорного процесса по ВТО.

	ное снижение расходов населения на питание на 10 процентов.			
7	Общий аграрный рынок; изменение уровня тарифной защиты в интервале от –100% до +100% от фактического по отношению к странам дальнего зарубежья.	Нулевые импортные пошлины	Изменение уровня тарифной защиты в интервале от –100% до + 100% от фактического уровня	Фактические

В таблице 2.4.5 показаны ставки таможенно-тарифной защиты аграрного рынка России при базовой ситуации 1997 года.

ТАБЛИЦА 2.4.5

**Ставки импортных таможенных пошлин на аграрном рынке РФ в 1997 году (%)**

Товарные группы	Страны СНГ						Страны дальнего зарубежья
	Украина	Беларусь	Молдова	Казахстан	Узбекистан	Остальные страны СНГ	
Пшеница	0	0	0	0	0	0	5
Остальное зерно	0	0	0	0	0	0	5
Растительное масло	0	0	0	0	0	0	5
Сахар	25	25	25	25	25	25	25
Овощи и картофель	0	0	0	0	0	0	20
Фрукты	0	0	0	0	0	0	25
Хлопок	0	0	0	0	0	0	01
Молоко	0	0	0	0	0	0	17
Говядина	0	0	0	0	0	0	15
Свинина	0	0	0	0	0	0	16
Мясо птицы	0	0	0	0	0	0	37

*Сценарий 1. Последствия либерализации аграрного рынка со странами СНГ.*

Как видно из таблицы 2.4.5, в базовом периоде Россия со странами СНГ по основным продуктам аграрного комплекса имела зону свободной торговли. Исключение из режима свободной торговли составлял лишь сахар. В этой связи сценарий 1, оценивающий последствия либерализации аграрного рынка со странами СНГ, идентичен сценарию полной либерализации сахарного рынка России в рамках СНГ.

Снижение импортных пошлин на сахар, происходящий из стран СНГ, ведёт к увеличению совокупного импорта сахара на 4,4% или на 167,5 тыс. т. При этом импорт сахара из стран СНГ увеличивается на 55,9%, а из стран дальнего зарубежья – уменьшается на 8,7%. Сокращение импорта сахара из стран дальнего зарубежья обусловлено повышением относительных цен импорта (в абсолютном выражении импортные цены на сахар из стран дальнего зарубежья, не изменяются, но происходит снижение внеш-

них цен на сахар, поступающий из СНГ). Импорт остальных продуктов питания снижается. В среднем снижение импорта составляет 3,6%.

Потребители двояко реагируют на либерализацию рынка сахара: во-первых, увеличивается спрос на сахар, который становится в результате снижения импортных пошлин более дешёвым (эффект вымывания); во-вторых, происходит замещение продукции отечественного производства и импорта из дальнего зарубежья относительно более дешёвым импортом из стран СНГ (эффект замещения).

Цены спроса на сахар снижаются в пределах 3,1%. Последнее приводит к увеличению потребления сахара на 2,7%, или на 137,4 тыс. т. По всем остальным товарным группам наблюдается незначительное сокращение потребительских цен и спроса. Снижение спроса на сахар отечественного производства вызывает уменьшение его предложения на 1,0%, или на 14,2 тыс. т. Происходит незначительное увеличение производства пшеницы (0,2%, или 63,0 тыс. т), остального зерна (0,1%, или 49,8 тыс. т), растительного масла (0,3%, или 4,1 тыс. т). Производство остальных видов продукции практически не меняется. Незначительное относительное увеличение экспортных цен по отношению к ценам внутреннего рынка (цены экспорта не изменяются, но происходит снижение цены производства отечественных товаров) в незначительной степени стимулирует экспортную направленность национального производства. Экспорт сельскохозяйственных товаров из-за падения спроса на внутреннем рынке увеличивается в интервале от 0,09% (0,04 тыс. т) (говядина) до 5,5 % (5,8 тыс. т) (сахар). В абсолютном выражении в наибольшей степени увеличивается экспорт пшеницы (6,33 тыс. т).

*Сценарий 2. Последствия исключения Россией сахара из режима свободной торговли в рамках СНГ.*

Сценарий, связанный с исключением Россией из режима свободной торговли между странами СНГ сахара, как стратегически важного продукта, не рассматривается, поскольку он идентичен ситуации базового года.

*Сценарий 3. Последствия образования таможенного союза между государствами СНГ.*

Как и следовало ожидать, результаты реализации сценария 3 соответствуют результатам, полученным в сценарии 1, поскольку к странам дальнего зарубежья государства, входящие в таможенный союз стран СНГ, применяют синхронизированный с Россией внешнеторговый режим.

*Сценарий 4. Последствия ужесточения таможенно-тарифного режима на аграрном рынке РФ для товаров, поступающих из стран СНГ (единые тарифные ставки со странами СНГ и странами дальнего зарубежья - на уровне последних).*

Повышение импортных пошлин на сельскохозяйственные товары из СНГ ведёт к сокращению количества импорта продуктов питания из этих стран в интервале от десятых процента до 43,0% (мясо птицы). Исключение составляет сахар. Совокупный импорт сахара увеличивается на 0,5%, или на 17,8 тыс. т. Одновременно наблюдается рост импорта продовольствия из стран дальнего зарубежья в интервале от 0,5% (сахар) до 10,0% (фрукты). Это обусловлено снижением относительных цен импорта на все продукты, происходящие из стран дальнего зарубежья, за исключением сахара, составившего исключение из режима свободной торговли между Россией и странами СНГ в базовом периоде. В абсолютном выражении импортные цены на продукцию, происходящую из стран дальнего зарубежья, не меняются, поскольку таможенно-тарифный режим остается прежним.

Потребители двояко реагируют на повышение импортных пошлин на товары из СНГ: во-первых, сокращается спрос на импортные продукты из СНГ; во-вторых, потребители заменяют импорт продовольствия из СНГ относительно более дешёвым импортом из стран дальнего зарубежья, а также продукцией отечественного производства.

Цены спроса растут в интервале от 0,06% (сахар) до 3,6% (фрукты). В наибольшей степени происходит снижение спроса на фрукты. Незначительно уменьшается потребление овощей и картофеля. Из продукции животноводства только потребление птицы увеличивается на 0,2%, или на 4,4 тыс. т. По оставшимся товарным группам растениеводческого сектора спрос увеличивается в интервале от 0,1% (25,3 тыс. т) до 0,3% (14,6 тыс. т) (сахар).

В отношении растениеводческой продукции повышение уровня таможенно-тарифной защиты по отношению ко всем странам СНГ и последующие изменения в спросе вызывают незначительное сокращение предложения сахара (0,3 %, или 4,6 тыс. т), растительного масла (0,4 %, или 4,3 тыс. т), остального зерна (0,1 %, или 36,1 тыс. т). Одновременно наблюдается увеличение выпуска пшеницы (0,3 %, или 92,5 тыс. т), овощей и картофеля (0,4 %, или 136,0 тыс. т), фруктов (1,7 %, или 51,5 тыс. т). В производстве животноводческой продукции наблюдается незначительный рост в интервале от 0,1 % (27,8 тыс. т) (молоко и молокопродукты) до 0,4 % (9,8 тыс. т) (говядина). Исключение составляет мясо птицы, производство которого сокращается на 0,12 %, или на 0,7 тыс. т.

Снижение экспортных цен по отношению к ценам внутреннего рынка (в абсолютном выражении цены экспорта не изменяются, но происходит некоторое увеличение цены производства отечественных товаров) приводит к сокращению российского экспорта. Экспорт сельскохозяйственных товаров уменьшается в интервале от 1,2 % (1,3 тыс. т) (сахар) до 5,9 % (2,8 тыс. т) (фрукты). В абсолютном выражении в наибольшей степени снижается экспорт остального зерна (54,2 тыс. т), пшеницы (35,1 тыс. т), молока и молокопродуктов (7,4 тыс. т).

*Сценарий 5. Последствия вступления России в ВТО при условии существования общего аграрного рынка между странами СНГ и 36-процентном сокращении действующих импортных пошлин на сельхозпродукцию, происходящую из стран дальнего зарубежья (здесь и ниже расчеты производились по данным за 1996 год).*

Результаты данного эксперимента приведены в таблице 2.4.6. Как следует из указанной таблицы, сокращение тарифов на все виды сельскохозяйственной продукции ведёт к увеличению объемов импорта продуктов питания из стран дальнего зарубежья в интервале от 2,7% (пшеница) до 15% (сахар). В среднем импорт из стран дальнего зарубежья увеличивается на 6,7%. Одновременно с этим наблюдается уменьшение импорта из стран СНГ в интервале от 0,4% (картофель) до 4,5% (мясо птицы).

ТАБЛИЦА 2.4.6

#### Последствия 36-процентного сокращения импортных пошлин

Продукты	Изменение реальных величин производства и распределения продукции (%)								
	Предложение отечественных товаров	Спрос	Потребление отечественных товаров	Экспорт			Импорт		
				В страны СНГ	В страны дальнего зарубежья	Общий экспорт	Из стран СНГ	Из стран дальнего зарубежья	Общий импорт
Пшеница	0,00	0,17	-0,01	0,43	0,7	0,57	-0,47	2,7	0,51
Прочее зерно	-0,12	0,98	-0,13	0,65	1,05	0,95	-0,84	2,15	0,89
Картофель	0,19	0,56	0,2	-0,20	-0,32	-0,2	-0,42	14,86	7,58
Растительное масло	-0,43	0,27	-0,5	1,36	2,2	1,69	-2,02	3,79	2,36
Сахар	0,11	0,4	0,11	0,14	0,23	0,15	-0,13	15,34	1,14
Молокопродукты	-0,01	0,33	-0,02	0,28	0,44	0,38	-0,74	6,53	3,93

Говядина	-0,11	0,26	-0,11	0,98	1,51	1,02	-1,27	5,77	2,72
Свинина	-0,17	0,46	-0,18	1,05	1,62	1,1	-1,65	5,21	4,79
Яйца	-0,56	-0,56	-0,57	0,94	1,44	0,95	-1,72	5,12	2,26
Мясо птицы	-1,34	1,9	-1,46	2,29	3,54	2,32	-4,41	7,38	7,25
Баранина	0,04	0,32	0,03	0,64	0,98	0,98	-1,03	6,11	4,24
Остальные продукты	-0,02	0,26	-0,1	0,39	0,6	0,58	-0,91	5,58	3,74

Источник: Прокопьев М.Г., Киселев С.В., Ромашкин Р.А. Анализ экономической политики в области внешней торговли: Результаты моделирования. В сб. Аграрная экономическая наука на рубеже веков: Методология, Традиции, Перспективы развития. М., Энциклопедия российских деревень. 1999.

Как и в других случаях, потребители двояко реагируют на падение цен: во-первых, увеличивается спрос на импортные продукты, которые стали в результате снижения тарифов более дешёвыми (эффект "вымывания"); во-вторых, происходит замещение продуктов отечественного производства импортными (эффект "замещения").

Одновременно происходит незначительное падение предложения отечественной продукции на внутреннем рынке. Наибольший спад будет наблюдаться в птицеводстве (предложение птицы сократится на 1,34%). Практически без изменений останется предложение пшеницы, картофеля, баранины и сахара (прежний объём производства сахара, вероятно, сохраняется за счёт увеличения импорта сахара-сырца на фоне падения переработки сахарной свеклы). Спад в поставках отечественных товаров на внутренний рынок в некоторой мере будет компенсирован увеличением экспорта в интервале от 0,6% (пшеница) до 2,3% - мясо птицы (незначительное падение экспорта на 0,2% наблюдается лишь по картофелю). В наибольшей степени (в процентном отношении) рост экспорта происходит в страны дальнего зарубежья – от 0,5% (молокопродукты) до 3,5% (мясо птицы).

*Сценарий 6. Последствия вступления России в ВТО при условии существования общего аграрного рынка между странами СНГ и 36-процентном сокращении действующих импортных пошлин на сельхозпродукцию, происходящую из стран дальнего зарубежья при одновременном снижении доходов (расходов на питание) населения на 10%.*

Определенный интерес представляет исследование совокупного влияния уменьшения ставки тарифов (на 36%) при одновременном снижении доходов (расходов на питание) населения на 10%. Результаты расчетов приведены в таблице 2.4.7.

ТАБЛИЦА 2.4.7

**Последствия 10-процентного падения доходов населения и 36-процентного снижения уровня тарифной защиты агропродовольственного рынка**

Продукты	Изменение реальных величин производства и распределения продукции (%)								
	Предложение отечественных товаров	Спрос	Потребление отечественных товаров	Экспорт			Импорт		
				В страны СНГ	В страны дальнего зарубежья	Общий экспорт	Из стран СНГ	Из стран дальнего зарубежья	Общий импорт
Пшеница	-0,09	-1,04	-0,35	7,06	11,67	9,37	-5,79	-5,18	-5,6
Прочее зерно	-0,79	-0,25	-0,97	8,09	13,41	12,16	-7,18	-7,19	-7,18
Картофель	-1,35	-0,65	-1,38	8,78	14,58	8,88	-8,32	1,86	-2,97
Растительное масло	-0,37	-2,03	-0,79	8,75	14,54	11,02	-7,57	-4,64	-5,36
Сахар	-0,91	-3,56	-1,48	11,09	18,55	11,23	-9,51	-0,05	-8,73
Молокопродукты	-1,88	-2,14	-2,02	5,57	8,7	7,47	-6,41	-1,64	-3,34

Говядина	-2,23	-3,2	-2,25	12,96	20,62	13,47	-10,96	-8,05	-9,3
Свинина	-2,27	-3,05	-2,3	12,38	19,66	12,95	-10,78	-7,81	-7,99
Яйца	-2,66	-2,7	-2,68	11,41	18,08	11,65	-10,47	-7,37	-8,66
Мясо птицы	-2,55	-3,91	-3,07	13,62	21,7	13,81	-12,74	-5,11	-5,19
Баранина	-1,79	-2,45	-2,05	23,21	17,42	17,34	-9,99	-6,7	-7,56
Остальные продукты	0,01	-1,91	-1,65	7,16	11,22	10,83	-7,13	-3,29	-4,38

Источник: Прокопьев М.Г., Киселев С.В., Ромашкин Р.А. Анализ экономической политики в области внешней торговли: Результаты моделирования. В сб. Аграрная экономическая наука на рубеже веков: Методология, Традиции, Перспективы развития. М., Энциклопедия российских деревень. 1999.

Как было показано выше, в случае ослабления тарифных барьеров происходит увеличение спроса на продукты питания. В данном же эксперименте падение доходов отрицательно влияет на спрос. Совокупное уменьшение доходов и уровня тарифной защиты приведет к сжатию спроса в интервале от 0,25% (остальное зерно) до 3,9% (мясо птицы). Падение спроса вызовет повсеместное сокращение предложения отечественных товаров внутри страны (от 0,1% на пшеницу до 2,7% на яйца) и, соответственно, увеличение экспорта продукции (от 7,5% на молокопродукты до 17% на баранину), невостребованной на внутреннем рынке. Как и в первом случае, рост экспорта в страны дальнего зарубежья (от 7,5% на молокопродукты до 20% на говядину) будет более значительным, чем в страны СНГ (от 5,6% на молокопродукты до 23% на баранину). Сжатие платежеспособного спроса помимо увеличения экспорта вызовет существенное падение импорта как из стран СНГ (от 5,8% на пшеницу до 12,7% на мясо птицы), так и из стран дальнего зарубежья (от 0,05% на сахар до 7,8% на свинину).

Проведённые расчеты показывают, что снижение доходов влияет на экономику России более сильно, чем упразднение тарифных барьеров. Данный факт должен быть учтен при формировании конкретных параметров в области регулирования доступа к рынку и внутренней поддержки при вступлении РФ в ВТО. С другой стороны, и увеличение доходов (расходов на питания) при тех же условиях приводит к повышению спроса и увеличению доли импорта.

*Сценарий 7. Существование общего аграрного рынка между странами СНГ и изменение действующего уровня тарифной защиты в интервале от -100% до +100% по отношению к странам дальнего зарубежья.*

Ряд экспериментов был осуществлён и для оценки интегрального эффекта влияния тарифной политики на показатель благосостояния экономических агентов (излишек производителей, излишек потребителей, доходы государства от тарифного обложения импорта) при различном уровне защиты агропродовольственного рынка. Результаты данных экспериментов приведены в таблице 2.4.8 и на рисунке 2.4.2.

ТАБЛИЦА 2.4.8

#### Влияние тарифной политики на благосостояние экономических агентов

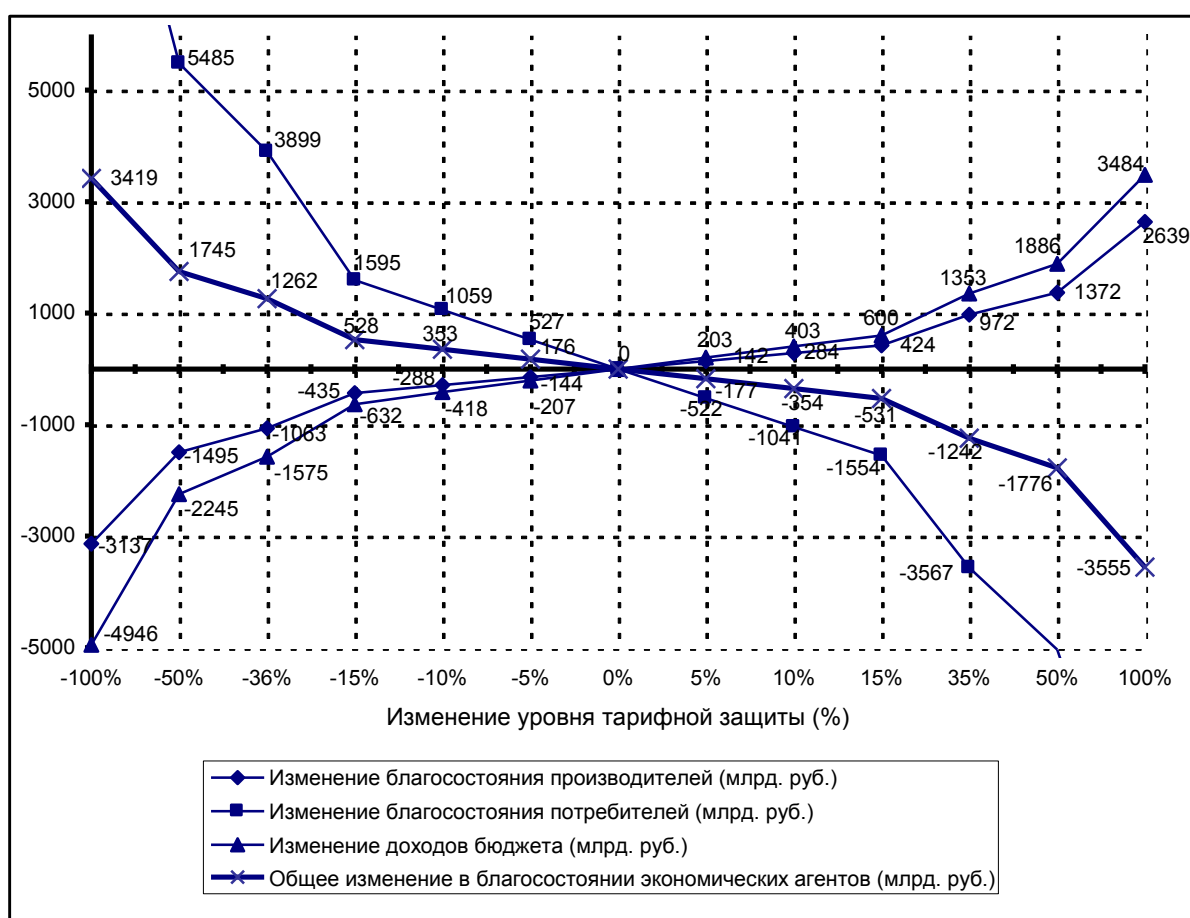
	Изменение уровня тарифной защиты (%)	Изменение благосостояния экономических агентов (млрд. руб.)			Общее изменение в благосостоянии (млрд. руб.)
		Производители	Потребители	Государство	
Либерализация	-100%	-3137	11502	-4946	3419
	-50%	-1495	5485	-2245	1745
	-36%	-1063	3899	-1575	1262
	-15%	-435	1595	-632	528
	-10%	-288	1059	-418	353

	-5%	-144	527	-207	176
	0%	0	0	0	0
Протекционизм	5%	142	-522	203	-177
	10%	284	-1041	403	-354
	15%	424	-1554	600	-531
	35%	972	-3567	1353	-1242
	50%	1372	-5033	1886	-1776
	100%	2639	-9678	3484	-3555

Источник: Прокопьев М.Г., Киселев С.В., Ромашкин Р.А. Анализ экономической политики в области внешней торговли: Результаты моделирования. В сб. Аграрная экономическая наука на рубеже веков: Методология, Традиции, Перспективы развития. М., Энциклопедия российских деревень. 1999.

РИСУНОК 2.4.2.

### Влияние тарифной политики на благосостояние экономических агентов



Источник: Прокопьев М.Г., Киселев С.В., Ромашкин Р.А. Анализ экономической политики в области внешней торговли: Результаты моделирования. В сб. Аграрная экономическая наука на рубеже веков: Методология, Традиции, Перспективы развития. М., Энциклопедия российских деревень. 1999.

Приведённая оценка влияния тарифной политики на аграрный сектор экономики России, как и предполагалось, показывает, что при снижении уровня тарифной защиты в выигрыше остаются только потребители, доходы государства и отечественных производителей снижаются. Нетривиальным выводом является то, что потери бюджета от снижения импортных пошлин в среднем в полтора раза больше потерь сельскохозяйственных товаропроизводителей. Для экономики России это означает, что сохранение уровня тарифной защиты выгодно, прежде всего, исходя из фискальных, а не из протекционистских соображений.

Интересным моментом является оценка последствий снижения действующих импортных пошлин на 36 % в соответствии с возможными обязательствами России при вступлении в ВТО. Как видно из таблицы 2.4.8 и рисунка 2.4.2, доходы бюджета в результате осуществления данной меры уменьшатся на 1,5 трлн. руб., отечественные производители потеряют 1 трлн. руб., а благосостояние потребителей возрастет на 3,9 трлн. руб.

В целом, проведенный анализ показывает, что государство ограничено в выборе инструментов таможенно-тарифной политики сравнительно узким диапазоном. Так, снижение уровня таможенных пошлин в рамках либеральной внешнеторговой политики целесообразно не более чем на 15% (это не повлияет существенным образом на благосостояние экономических агентов). С другой стороны, также нецелесообразно увеличение существующего уровня тарифной защиты более чем на 15%. В условиях крайне низкого жизненного уровня населения, данная мера сильно ударит по интересам потребителей. Настоящий сценарий также не может быть оправдан фискальными и протекционистскими соображениями, так как прирост уровня доходов государства и выигрыш отечественных сельскохозяйственных производителей незначителен. Выигрыш, который может получить бюджет при проведении данной экономической политики, составляет 0,6 трлн. руб., а прирост доходов отечественных производителей – 0,4 трлн. руб.

В заключение отметим, что, на наш взгляд, следует весьма осторожно трактовать результаты любого исследования с использованием математического моделирования. Всем моделям, как правило, свойственно весьма абстрактное представление об объекте исследования. В реальной жизни решения в области экономической политики принимаются под воздействием множества факторов, и не всегда исходя только из экономической целесообразности. Тем не менее, моделирование является полезным инструментом для анализа воздействия различных инструментов экономической, в том числе и внешнеторговой политики, на экономику агропродовольственного комплекса. Следует помнить, анализируя данные по двухстороннему экспорту и импорту между странами, что мы практически определяем предложение экспорта и спрос на импорт конкретного товара. Реальный импорт и особенно экспорт того или иного товара может значительно отличаться от результатов моделирования. Теоретически - этот результат использования приближения Армингтона для отдельной страны.

Любая модель (система моделей), не должна оставаться раз и навсегда неизменной. Это касается и информации, которой оперирует модель. Наряду с теоретическими предпосылками, которые закладываются в любую модель, с адекватностью математического описания экономических взаимосвязей, первостепенную роль играет база данных, используемая при оценке того или иного сценария. Хотя в основном необходимые данные были взяты из официальных источников, проблема совершенствования информации и ее актуализация остается насущной и требует своего решения.

### **Литература**

Аграрная экономическая наука на рубеже веков. Методология, Традиции, Перспективы развития. М., Энциклопедия российских деревень. 1999.

Обзор экономической политики в России за 1997 год. М., БЭА, 1998.

Суворов А.В., Сухорукова Г.М. Система прогнозных расчетов расходов населения// Проблемы прогнозирования. 1999. № 3.

Тинтнер Г. Введение в эконометрию. М., «Статистика», 1965.

Dixon P.B., B.R. Parmenter, J. Sutton and D.P. Vincent (1982). ORANI: a Multisectoral Model of The Australian Economy, Amsterdam: North Holland.

Jeffrey D. Lewis (1991). From stylized to applied Models: Building Multisector CGE Models for Policy Analysis. Working Paper No.616. University of California, Berkeley.

Joseph F. Francois, Kenneth A. Reinert (1997). Applied Methods for Trade Policy Analysis. Cambridge University Press.

Francois.J.I. and K.H.Hall (1993). COMPAS: Commercial Policy Analysis System. Washington, D.C.: U.S. ITC.

К. Flohberg и другие. Отчеты ТАСИС по проекту “Поддержка создания ОАР СНГ” и последующие проекты за 1997 –2000 годы. Неопубликованные материалы.

Kenneth, R., Clinton, S., Estimated Elasticities of Substitution for Analysis of North American Free Trade Area. Staff Research study, No 19, Office of Economics U.S. International Trade Commission.

Kilkenny, M. Computable General Equilibrium Modeling of Agricultural Policies: Documentation of the 30-Sector GAMS Model of the United States. Staff Report, No. AG-ES9125 Washington, D.C. ERS USDA

Qaim, M., von Braun, and H. tho Seeth (1997). Food Consumption in Russia: Econometric Analyses with Household data. Discussion Paper Series: The Russian Food Economy in Transition, No8, Institute for Food Economics and Consumption Studies, University of Kiel.

Robinson, S., Kilkenny M., Hanson, K. The USDA/ERS Computable General Equilibrium (CGE) of The United States. No. AGES9049 Washington, D.C. ERS USDA

Sheng, M. (1997). Consumption Analysis for Russia: Linear Expenditure System. Discussion Paper Series: The Russian Food Economy in Transition, No 12, Institute for Food Economics and Consumption Studies, University of Kiel.

Stephen L. Haley (1988). Joint Products in the SWOPSIM Modeling Framework. Staff Report No.AGES881024. Washington, D.C. ERS USDA.

The Economic effects Significant U.S. Import Restraints (1999) USITC Publication 3201, Washington, D.C. US ITC.

Taylor C., Reichelderfer K., Johnson S. (1993). Agricultural Sector Models for United States. Iowa State University Press, Ames.

Thomas W. Hertel (1997). Global Trade Analysis. Modelling and application. Cambridge University Press.

Vernon O. Roningen (1986). A Static World Policy Simulation (SWOPSIM) Modeling Framework. Staff Report No.AGES860625. Washington, D.C. ERS USDA

Wehrheim P., Frohberg K., E. Serova, and J. J. von Braun (eds.) (2000). Russian's Agro-food Sector. Towards Truly Functioning Markets. Kluwer Academic Publishers, Boston.

## **Раздел 3. Перспективы вступления России в ВТО**

### **Глава 3.1. Процесс присоединения России к ВТО: аграрные вопросы**

#### **3.1.1. Предыстория**

В последние несколько лет Россия ведет активные переговоры по вступлению в ВТО. Необходимость этого вступления обусловлена задачами интеграции в мировую экономическую систему, создания более благоприятных условий доступа на мировые рынки, элиминирования дискриминации российских экспортеров, привлечения зарубежных инвестиций и технологий в Россию. Процесс присоединения является не только и даже не столько открытием собственных рынков, сколько унификацией внутреннего правового и экономического пространства с мировым. Осложняет этот процесс то, что Россия при вступлении в ВТО намерена получить статус страны с рыночной экономикой в отличие, скажем, от Китая или Киргизии. Этот статус налагает особые условия на процедуру вступления.

В середине 1992 г. Россия стала наблюдателем при ГАТТ, формально унаследовав этот статус от СССР, который в свою очередь приобрел его в 1990 г. В июне 1993 г. Президент Б.Ельцин передал Генеральному секретарю ГАТТ официальное заявление Правительства России о намерении присоединиться к этой организации. Это стало началом длительного процесса вступления России в ВТО. В стране была сформирована Межведомственная комиссия по ГАТТ, позднее реорганизованная в Правительственную комиссию по ВТО. В декабре 1994 г., после Уругвайского раунда ГАТТ, Россия внесла в секретариат ВТО официальную заявку на вступление во Всемирную торговую организацию. В апреле 1995 г. процесс переговоров правительства о вступлении в ВТО был одобрен Государственной думой.

Уже в 1993 г. была создана Рабочая группа по вступлению России в ВТО, возглавляемая послом Швейцарии и включающая около 50 членов – представителей стран, являющихся основными торговыми партнерами.

Вопросы поддержки АПК были впервые рассмотрены на 6 сессии на Рабочей группе, которая состоялась летом 1997 г. Вопросы внутренней поддержки АПК и доступа на российский агропродовольственный рынок практически постоянно находятся в центре дискуссий Рабочей группы.

В последнее время процесс переговоров заметно активизировался, российское правительство предприняло ряд конкретных шагов, направленных на продвижение по пути вступления в ВТО. Ряд партнеров по переговорам высказали мнение о необходимости скорого принятия Российской Федерации в эту организацию.

Какие же основные требования предъявляются к агропродовольственной политике России с точки зрения ВТО? Основополагающими документами по сельскому хозяйству в ВТО на сегодня являются три соглашения Уругвайского раунда: Соглашение по сельскому хозяйству, Соглашение о санитарных и фитосанитарных стандартах (СФС) и Соглашение о технических барьерах в торговле (ТБТ).

Соглашение по сельскому хозяйству охватывает три направления: доступ к рынкам, экспортные субсидии и политику внутренней поддержки сельского хозяйства. Требования Соглашения по первому направлению предполагают

увеличение доступности рынков страны посредством всеобщей тарификации и снижение уровня тарифов. В отношении экспортных субсидий соглашение требует сокращения как бюджетных ассигнований на субсидирование экспорта, так и физических объемов товаров, экспорт которых субсидируется. Хотя в настоящее время Россия не субсидирует экспорт агропродовольственной продукции, в переговорах с ВТО она настаивает на сохранении этой возможности для ее использования в будущем. Внутренняя поддержка, оказывающая искажающее воздействие на торговлю, также подлежит сокращению в соответствии с Соглашением.

Соглашения СФС и ТБТ противодействуют применению неоправданных мер, связанных с санитарными, фитосанитарными и техническими стандартами. В соответствии с Соглашениями ограничения такого рода не должны играть роль торговых барьеров. Страны, вступающие в ВТО, обязаны провести гармонизацию технических, санитарных и фитосанитарных мер на основе международных норм или собственных стандартов, подлежащих научной оценке, подтверждающей необходимость их применения.

В данной главе рассматриваются вопросы доступа других стран на внутренний агропродовольственный рынок России, санитарные и фитосанитарные барьеры и их соответствие требованиям ВТО. Внутренняя аграрная политика анализируется в других главах настоящей книги.

### **3.1.2. Обязательства России по доступу на рынки**

В качестве препятствий для доступа на рынки могут выступать высокие тарифы, длительные и недостаточно прозрачные процедуры лицензирования, дорогостоящие и требующие значительных затрат времени процедуры таможенного оформления, сертификации или экспертизы.

Вступление России в ВТО приведет к изменению условий осуществления внешнейторговой политики в стране и ее формированию в соответствии с требованиями этой организации. Одним из требований для стран, намеревающихся стать членами ВТО, является рост открытости экономики вследствие создания условий, облегчающих доступ на рынок страны. Основные обязательства, касающиеся доступности рынков, предусмотрены следующими положениями Соглашения по сельскому хозяйству:

#### *1. Положение о тарификации и ограничительных обязательствах*

◆ Существующие нетарифные барьеры должны быть преобразованы в их тарифные эквиваленты, которые определяются как разность между средней внутренней ценой на данный продукт и средней ценой мирового рынка на этот же или аналогичный продукт в базовом периоде. Тарифные эквиваленты для обработанных продуктов вычисляются на основе тарифных эквивалентов для каждой из составляющих, умноженных на ее долю в конечном продукте.

◆ Все тарифы должны быть связаны, то есть они не могут быть увеличены без уведомления других стран-членов ВТО или без компенсации этим странам возможных потерь, возникающих в связи с дополнительными ограничениями экспорта на российский рынок.

◆ Существующие таможенные пошлины, а также ставки тарифов, установленные в процессе тарификации, подлежат сокращению по сравнению со ставками базового периода в среднем на 36% равными долями в течение 6 лет. Развивающиеся страны обязаны осуществить снижение тарифов в среднем на 24% в течение 10 лет.

- ◆ Сокращение по каждой тарифной линии должно составлять не менее 15% (10% для развивающихся стран).

#### *2. Положение о существующем и минимальном доступе*

- ◆ Если импорт продукта, подлежащего тарификации, в базовом периоде превышал 5% от объема внутреннего потребления, страна должна поддерживать уровень доступа, существовавший в течение базового периода.

- ◆ Если объем импорта продукта, подлежащего тарификации, в базовом периоде составлял менее 5% от объема внутреннего потребления, страна обязуется обеспечить гарантированный уровень доступности для импорта. Иначе говоря, в первом году действия Соглашения должна быть обеспечена возможность доступа на рынок на уровне 3% от объема внутреннего потребления с увеличением этого показателя до 5% к концу имплементационного периода.

- ◆ Для обеспечения выполнения требования о минимальном уровне доступности импорт в пределах обязательства в отношении минимального доступа должен облагаться пошлиной по низким ставкам, а остальной объем импорта (сверх указанного минимума) будет облагаться по ставкам, установленным в процессе тарификации (то есть вводится квотируемый (двуставочный) тариф).

#### *3. Положение о специальных механизмах защиты, особом и дифференцированном подходе*

- ◆ Специальные механизмы защиты (дополнительные пошлины и нетарифные ограничения) применяются только в отношении товаров, подлежащих тарификации. Специальные механизмы защиты вводятся, если объем импорта превышает некоторый пороговый уровень или цена импортируемого товара оказывается ниже порогового значения цены. Пороговый уровень импорта устанавливается по схеме, представленной в пункте 4 статьи 5 Соглашения по сельскому хозяйству, на основании возможностей доступа на рынки, определяемых как доля импорта в объеме соответствующего внутреннего потребления за три предшествующих года. Пороговое значение цены равно средней за 1986-1988 гг. справочной цене на рассматриваемый продукт. Размер специальной защиты устанавливается на основании пунктов 4 и 5 статьи 5 Соглашения.

- ◆ Особый подход позволяет странам не проводить тарификацию до конца имплементационного периода. Особый подход распространяется на первичную сельскохозяйственную продукцию и продукты переработки, в отношении которых соблюдены некоторые условия и обеспечиваются минимальные возможности доступа, представленные в приложении 5 Соглашения по сельскому хозяйству.

- ◆ Для развивающихся стран установлены льготы в определении связанного уровня тарифов, более длительный имплементационный период (10 лет) и более низкие обязательства по сокращению тарифов (24-процентное сокращение в среднем при минимальном снижении на 10% по каждой тарифной линии). Наименее развитые страны обязаны провести тарификацию и связывание тарифов, но освобождены от ограничительных обязательств.

#### *4. Положения о базовом и имплементационном периоде*

- ◆ Базовый период определяется с 1986 по 1988 гг.

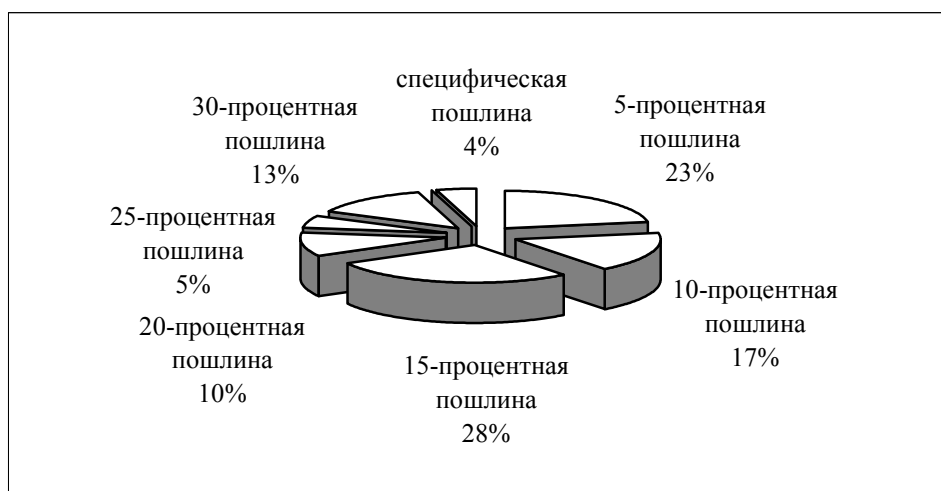
- ◆ Имплементационный период длится 6 лет (10 лет для развивающихся стран).

Таким образом либерализация внутреннего рынка в соответствии с нормами ВТО предусматривает преобразование нетарифных ограничений импорта в их тарифные эквиваленты и сокращение действующих и новых ставок тарифов. Тарифы имеют ряд преимуществ перед нетарифными барьерами. Они являются более прозрачными, менее дискриминационными и дают меньше оснований для злоупотреблений. Тарифы также оказывают меньшее искажение, когда изменение мировых цен транслируется на внутренний рынок.

В настоящее время в России действующие ставки импортных пошлин на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие существуют в пределах от 0 до 100%. Таможенными пошлинами не облагается лишь импорт чистопородных видов живых животных, живых животных для научно-исследовательских целей и субпродуктов для производства фармацевтической продукции. Более половины агропродовольственного импорта, поступившего в 2000 г., облагалось 5-процентной и 15-процентной пошлинами (См. рис. 3.1.1). Максимальной ставкой тарифа в размере 100% ограничивается импорт этилового спирта с концентрацией спирта 80 об.% или более, который составляет мизерную долю (менее 0,1%) в общем объеме российского импорта. Специфическая пошлина получила в России неширокое распространение, ею облагается 4% импортных товаров сельскохозяйственного и продовольственного назначения.

РИСУНОК 3.1.1

#### Структура импорта по размерам ставок таможенных пошлин, 2000 г.



Источник: расчеты авторов.

Средний уровень импортных тарифов на сельскохозяйственное сырье и продовольствие в России ниже, чем в некоторых странах-членах ВТО с переходной и развивающейся экономикой (страны ЕТЕ – Emerging and Transition Economies) (См. табл. 3.1.1). В 2000 г. средневзвешенный уровень тарифа по агропродовольственной группе товаров составил 14,9%.

ТАБЛИЦА 3.1.1

## Импортные тарифы в странах с переходной и развивающейся экономикой в 1998 г., %\*

	Россия	Албания	Аргентина	Бразилия	Китай	Эстония	Индия	Литва	Словакия	Словения	Южная Африка
<i>Пределы тарифов</i>											
<i>Все товары</i>	0-100	0-30	0-33,5	0-52	0-122	0-16	0-260	0-87	н.д.	0-57,5	0-78
<i>Сельское хозяйство, в т.ч.</i>	0-100	10-30	н.д.	н.д.	0-122	0	0-260	0-87	0-168,1	0-57,5	0-55
продукция животноводства (вкл. живых животных)	0-30	10-30	0-19,5	0-27	0-50	0	0-40	0-45	0-168,1	0-57,6	0-40
продукция растениеводства	0-25	10-30	0-17,5	0-21	0-114	0	0-125	0-50	0-22,0	0-57,7	0-35
животные и растительные жиры	0-15	10-30	7,5-15,5	7-15	0-122	0	10-40	0-30	0-38,7	0-27,0	0-30
продукция переработки (вкл. табак)	0-100	10-30	5,5-23,5	5-36	2-65	0	0-260	0-87	0-82,8	0-57,5	0-55
<i>Средний уровень тарифов</i>											
<i>Все товары</i>	12,6	15,9	13,9	14,6	17,4	0,1	30,1	3,5	6,00	10,8	6,1
<i>Сельское хозяйство, в т.ч.</i>	11,0	16,4	н.д.	н.д.	25,9	0	28,7	9,5	10,73	13,7	8,7
продукция животноводства (вкл. живых животных)	11,7	15,1	12,3	11,9	22,2	0	14,4	13,6	15,69	8,8	10,2
продукция растениеводства	9,4	17,1	10,6	10,2	25,2	0	22,5	5,0	6,14	9,3	6,1
животные и растительные жиры	7,8	10,3	12,9	12,2	28,7	0	30,9	1,5	7,05	5,1	4,8
продукция переработки (вкл. табак)	13,9	20,1	18,3	18,1	29,3	0	50,6	14,5	17,61	15,5	12,4

\* К странам с переходной экономикой относятся Болгария, Эстония, Латвия, Румыния, Словакия и Словения, являющиеся членами ВТО, а также не входящие в состав ВТО страны: Албания, Беларусь, Грузия, Казахстан, Литва, Россия, Украина. К развивающимся экономикам относятся Аргентина, Бразилия, Чили, Индия и Южная Африка, являющиеся членами ВТО, а также Китай, не входящий в состав ВТО.

Источник: Agriculture at a Glance in Emerging and Transition Economies, 1999, Volume 2. OECD.

В соответствии с требованиями ВТО Россия должна принять на себя обязательства по связыванию тарифных ставок, то есть зафиксировать первоначальный уровень связывания тарифов, выше которого она обязуется не поднимать ставки ввозных пошлин, и конечный уровень связывания тарифов, который будет достигнут в конце имплементационного периода. Первоначальные предложения России на переговорах по присоединению к ВТО предполагали средневзвешенную ставку начального уровня связывания таможенных тарифов в размере 48% и ставку конечного уровня связывания – 37%. Нетрудно заметить, что выдвинутые Россией на обсуждение связанные ставки тарифов превышают действующие. Это вызвано тем, что в условиях низких по сравнению с другими членами ВТО таможенных пошлин Россия стремится их повысить до уровня, существующего в других странах. Придерживаясь такой тактики, Россия хочет получить сопоставимый с этими странами уровень таможенной защиты. Однако страны-члены ВТО настаивают на действующих ставках (около 14%), а также их дальнейшем сокращении в среднем на 36% в течение имплементационного периода.

При определении максимально возможных пределов снижения ставок ввозных таможенных пошлин Россия должна применять дифференцированный подход – в наибольшей степени подвергаются сокращению менее чувствительные группы, по которым объем импорта незначителен. К нечувствительным товарам можно отнести живых животных, продукты животного происхождения, живые деревья и другие растения, растительные соки и экстракты, растительные материалы для изготовления плетеных изделий и прочие продукты растительного происхождения. Минимальному снижению таможенных тарифов подвергнутся наиболее чувствительные группы товаров, например, мясо и пищевые мясные субпродукты, сахар, растительное масло, вино, спирт.

Соглашения ВТО не содержат каких-либо положений относительно тарифной эскалации. Это явление, получившее распространение в России, может быть использовано для регулирования тарифного протекционизма в отношении переработанной продукции с помощью вариации тарифов на сырье.

Чтобы обеспечить требования Соглашения по минимальному доступу, применяется система двуставочного квотированного тарифа. Среди основных видов продовольствия доля российского импорта картофеля, а также яиц и яйцепродуктов не превышает 5% от их внутреннего потребления. Согласно названному требованию Россия будет вынуждена повысить степень либерализации торговли этими продуктами.

Как и многие страны, в ходе переговоров с ВТО Россия стремится добиться разрешения на использование тарифной квоты (что крайне необходимо для регулирования импортных поставок сахара и сахара-сырца) и специальных защитных мер, которые позволят избежать массового наплыва импорта и установление поставщиками импортной продукции демпинговых цен на российском рынке.

Процесс переговоров по присоединению России к ВТО осложняется тем, что Россия, как и все страны-претенденты на вступление в ВТО, не принимавшие участие в переговорах Уругвайского раунда, определяет свои обязательства «на условиях, согласованных с существующими членами». В этом случае базовый период, как правило, не используется, а ставки тарифов определяются в ходе многосторонних и двусторонних консультаций со странами-членами ВТО.

Эффект от создания либеральной системы импортного регулирования в соответствии с требованиями ВТО будет сложным и неоднозначным. С проблемой доступности рынков встречаются как экспортеры данной страны, которые выходят на внешние рынки, так и зарубежные экспортеры, которые внедряются на внутренний рынок страны. В обоих случаях интересы потребителей импортной продукции противоречат интересам производителей, испытывающих конкуренцию со стороны импорта.

С одной стороны, членство в ВТО обеспечит России режим наибольшего благоприятствования (РНБ) в торговле с другими членами ВТО и равный с остальными странами подход к ней при возникновении торговых споров и их разрешении в рамках процедур разрешения споров ВТО. Российские экспортеры получают более надежный доступ на внешние рынки.

Однако, с другой стороны, либерализация импорта может привести к существенному расширению импортных поставок некоторых товаров в страну и как следствие этого - к ухудшению торгового баланса.

Вступление в ВТО обуславливает неодинаковый баланс выгод и издержек для экспортных и импортозамещающих отраслей национальной экономики. Как известно, Россия является традиционным нетто-импортером агропродовольственной продукции. Однако, учитывая это, нельзя утверждать, что вступление в ВТО однозначно осложнит ситуацию в агропромышленном секторе. Оценка последующих в этом секторе убытков и выгод от присоединения России к ВТО предполагает дифференцированный подход. Как показано в главе 2.4. снижение импортного тарифа сказывается, прежде всего, на доходах бюджета, а не на положении сельхозпроизводителей. В то же время ниже мы покажем, что гармонизация законодательства может оказать поддержку отечественным экспортерам агропродовольственной продукции.

### 3.1.3. Опыт стран-членов ВТО по увеличению доступности рынков

В процессе переговоров с ВТО немаловажным для России является использование опыта по проведению переговоров стран, уже вступивших в эту организацию.

Этот опыт показал, что процесс тарификации и связывания тарифов не всегда обеспечивает доступ на рынок. Для защиты внутреннего рынка государства используют различные лазейки в системе требований ВТО.

Практически во всех странах, являющихся членами ВТО, значения ставок связанных тарифов выше для сельскохозяйственных товаров, чем для промышленных (См. табл. 3.1.2).

ТАБЛИЦА 3.1.2

#### Ставки связанных тарифов в некоторых странах-членах ВТО, %\*

	Сельское хозяйство	Промышленность	В целом
<i>Страны с переходной и развивающейся экономиками</i>			
Аргентина	32,8	30,6	30,9
Бразилия	35,3	29,7	30,3
Индия	124,3	59	67,4
Румыния	98,6	34,4	43,4
<i>Страны с переходной экономикой – члены ОЭСР</i>			
Чехословакия	13,3	4,5	6,4
Венгрия	22,2	6,8	9,8
Польша	52,8	10,6	19,9

	<b>Сельское хозяйство</b>	<b>Промышленность</b>	<b>В целом</b>
<i>Другие страны ОЭСР</i>			
Австралия	3,3	10,6	9,7
Канада	4,6	5,3	5,2
ЕС-15	19,5	4,1	7,4
Исландия	48,4	10	17,6
Япония	11,7	3,6	5,1
Корея	62,2	11,4	18,3
Мексика	42,9	34,8	35,5
Новая Зеландия	8,7	13,8	13,1
Норвегия	123,7	3,4	26,0
Швейцария	51,1	1,9	8,9
Турция	63,9	40,7	44,1
США	5,5	3,8	4,1

\*По состоянию на 1996 г.

Источник: Agricultural Trade Liberalisation: The Perspective of Emerging and Transition Economies. OECD, CCNM/EMEF/CA(2000)12.

Для большинства стран ОЭСР, в том числе стран с переходной экономикой, ставки действующих импортных пошлин на большинство агропродовольственных товаров выше, чем в других странах (См. табл. 3.1.3).

Следует отметить, что страны, являющиеся нетто-экспортерами сельскохозяйственной продукции и продовольствия (Аргентина, Бразилия и Чили), имеют более низкие и одинаковые по широкой номенклатуре товаров ставки связанных тарифов. Индия, получившая в ВТО статус развивающейся страны, воспользовалась своим положением для установления более высокого уровня связанных тарифов по некоторым продуктам. Высокая степень дифференциации в ставках связанных тарифов по товарной номенклатуре характера для стран с переходной экономикой, примером которых являются Польша, Венгрия и Чехия. На чувствительные товары уровень связывания в этих странах достигает 100%, в то время как на другие товары он ограничивается нулевой ставкой (См. табл. 3.1.4).

Не только Россия стремится установить высокий уровень связанных тарифов. Такое поведение характерно для многих стран ОЭСР и стран с переходной и развивающейся экономикой, ставших членами ВТО. Обладая некоторой гибкостью в связывании тарифов, они установили ставки связанных тарифов, превышающие эффективные ставки, действовавшие в базовом периоде (1986-1988 гг.). Существенная разница между связанными и действующими пошлинами привела к возникновению, так называемого, эффекта «вода в тарифах» (“water in the tariffs”).

ТАБЛИЦА 3.1.3

**Действующие ставки тарифов на основную сельскохозяйственную продукцию и продовольствие в некоторых странах  
ОЭСР и странах с переходной и развивающейся экономикой (%)**

Страны*	Пшеница прочая	Твердая пшеница	Кукуруза	Ячмень	Овес	Рис	Соевые бобы	Семена рапса	Подсолнечник	Сахар-сырец из тростника	Сахар-сырец свекловичный	Белый сахар	Молоко	Молоко и сливки стуженные	Масло сливочное	Сыр	Живые животные	Говядина	Свинина	Мясо птицы	Баранина	Шерсть	Яйца	Средняя ставка тарифа	
<i>Страны с развивающейся экономикой</i>																									
Аргентина	13	13	11	13	11	13	11	11	11	23	23	23	17	19	19	19	5	13	13	13	13	11	11	13,71	
Бразилия	13	13	11	13	11	13	11	11	11	19	19	19	17	27	19	19	5	13	13	13	13	11	11	13,54	
Чили	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	10,54	
Китай	114	114	114	91,2	3	114	114	40	15	30	30	30	25	25	50	50	10	45	20	20	23	15	25	46,55	
Индия	0	0	0	0	0	0	40	40	40	0	0	40	30	0	30	30	40	10	10	10	10	20	30	15,83	
Юж. Африка	0	0	0	0	0	0	н.д.	10	10	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	25	0	40	15	0	40	0	0	8,24	
<i>Страны с переходной экономикой</i>																									
Албания	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	20	10	10	10	10	10	10	10	20	10,42
Эстония	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	н.д.	0	0	0	0	н.д.	0	0	0	0	0,00
Латвия	25	25	0,5	75	75	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1	0,1	0,1	30	30	45	45	30	30	45	30	30	0,5	30	22,85	
Литва	30	0	0	30	30	0	0	0	0	35	35	87	20	20	45	30	20	30	30	25	30	0	30	21,96	
<b>Россия</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>30</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>10,50</b>	
Беларусь	5	5	5	5	5	5	5	5	10	1	1	25	15	10	20	15	5	15	15	30	15	20	15	10,50	
Казахстан	1	1	1	1	1	1	5	5	0	0	0	25	15	10	н.д.	15	5	15	15	н.д.	15	20	15	6,88	
Украина	15	15	10	10	10	10	10	5	2	50	50	50	20	30	30	5	10	20	30	30	30	0	20	19,25	
<i>Страны ОЭСР с переходной экономикой</i>																									
Чехия	30	7,3	20	25	25	0	0	20	0	80	70	70	35	30	н.д.	10	30	30	30	н.д.	20	0	20	23,01	
Венгрия	41	41	41	36,8	41	10	0	0	0	74	74	74	65,6	65,6	130,5	86,1	43,4	91,9	56,5	49,9	32,8	3	27,6	45,24	
Польша	20	20	20	20	20	10	4,2	15	13	40	40	40	40	70	40	35	20	45	60	60	25	30	25	29,68	
<i>Другие страны ОЭСР</i>																									
Австралия	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	н.д.	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Канада	н.д.	н.д.	0	103	0	0	0	0	0	н.д.	н.д.	н.д.	255	н.д.	н.д.	н.д.	0	28	0	252	0	0	252	55,63	
Исландия	55	55	55	55	55	0	0	0	0	0	0	0	30	30	30	30	0	30	30	30	30	0	30	22,71	
Япония	20	н.д.	10	н.д.	0	н.д.	0	0	0	н.д.	н.д.	н.д.	25	35	н.д.	31,5	н.д.	42,3	4,5	12,6	0	0	22,5	11,96	
Корея	3	3	686	558,6	604	н.д.	530,2	10	25	5	5	8	40	211	97	39,2	43,6	43,6	28,2	22,6	28,2	2	29,4	125,95	

Страны*	Пшеница прочая	Твердая пшеница	Кукуруза	Ячмень	Овес	Рис	Соевые бобы	Семена рапса	Подсолнечник	Сахар-сырец из тростника	Сахар-сырец свекловичный	Белый сахар	Молоко	Молоко и сливки стуженные	Масло сливочное	Сыр	Живые животные	Говядина	Свинина	Мясо птицы	Баранина	Шерсть	Яйца	Средняя ставка тарифа
Мексика	67	67	198	118	10	10	15	0	0	0	0	0	10	128	20	125	15	20	20	240	10	0	46	46,63
Н. Зеландия	0	0	0	0	0	0	0	0	0	00	0	0	0	6,5	0	0	0	0	6,5	7,5	0	0	0	0,85
Турция	35	н.д.	35	20	н.д.	27	0	24	29	135	135	н.д.	130	130	70	83	70	165	200	65	165	0	70	66,17

\* Данные представлены на следующую дату: Аргентина (1998), Бразилия (1998), Чили (1998), Китай (1998), Индия (1997), Албания (1997), Эстония (1995), Латвия (1997), Литва (1997), Россия (1997), Беларусь (1997), Казахстан (1996), Украина (1997), Чехия (1996), Венгрия (1997), Польша (1996), Австралия (1998), Канада (1998), Исландия (1996), Япония (1998), Корея (1996), Мексика (1998), Новая Зеландия (1998), Турция (1997).

Источник: Данные ОЭСР.

ТАБЛИЦА 3.1.4

**Базовые и связанные импортные пошлины в некоторых странах с переходной и развивающейся экономикой, являющихся членами ВТО (%)\***

Наименование товаров	Аргентина		Бразилия		Чили		Индия		Польша		Венгрия		Чехия	
	Базовые	Связанные	Базовые	Связанные	Базовые	Связанные	Базовые	Связанные	Базовые	Связанные	Базовые	Связанные	Базовые	Связанные
Пшеница	38	38	45	55	35	31,5	0	100	40	25	50	32	25	21,5
Пшеница твердых сортов	38	38	45	55	35	25	0	100	0	0	50	32	7,3	3
Кукуруза	38	38	37	55	35	25	0	0	20	12,8	50	32	7	3
Ячмень	38	38	45	55	35	25	0	100	0	0	41	32,8	25	21,2
Рис	38	38	45	55	35	25	0	0	15	9,6	99	63,4	0	0
Соевые бобы	38	38	35	35	35	31,5	0	100	5	2,5	0	0	0	0
Семена рапса	38	38	37	35	35	31,5	0	100	45	27	0	0	73	60
Подсолнечник	38	38	35	35	35	31,5	75	100	15	9	0	0	0	0
Сахар-сырец из тростника	н.д.	н.д.	55	35	н.д.	н.д.	75	150	120, но не менее 0,53 ЭКЮ/кг	96, но не менее 0,43 ЭКЮ/кг	80	68	80	68

Наименование товаров	Аргентина		Бразилия		Чили		Индия		Польша		Венгрия		Чехия	
	Базовые	Связанные	Базовые	Связанные	Базовые	Связанные	Базовые	Связанные	Базовые	Связанные	Базовые	Связанные	Базовые	Связанные
Сахар-сырец свекловичный	н.д.	н.д.	55	35	н.д.	н.д.	100	150	как для (17011 1)	как для (17011 1)	80	68	70	59,5
Белый сахар	н.д.	н.д.	85	35	н.д.	н.д.	100	150	как для (17011 1)	как для (17011 1)	80	68	70	59,5
Молоко	38	38	70	55	35	25	0	100	160	102	80	51,2	35	29
Масло сливочное	38	38	55	55	35	31,5	100	40	160	102	159	101,8	82	68
Сыр	38	38	70	55	35	31,5	100	40	250	160	105	60	10	9
Говядина	38	38	25	55	35	25	140	100	30	19	112	71,7	42	34
Свинина	38	38	25	55	35	25	140	100	120	76	61	51,9	45,8	38,5
Мясо птицы	38	29,6	45	35	35	25	140	85	120	76	61	39	18	15

\*Ставки связанных пошлин представлены на конец имплементационного периода.

Источник: Данные ОЭСР.

Это явление наиболее характерно для развивающихся экономик. Например, в Аргентине, Бразилии и Чили связанные импортные пошлины, как правило, превышают действующие в среднем на 20% для большинства товаров, а в Индии эта разница еще более значительна (См. табл. 3.1.5). Существенно отличается ситуация в странах с переходной экономикой (в Польше, Венгрии и Чехии), где только по некоторым продуктам существующие тарифы пока еще превышают ставки связанных тарифов, которые должны быть установлены в 2000 г.

ТАБЛИЦА 3.1.5

**Разница между ставками связанных\* и действующих\*\* тарифов по основным продуктам в некоторых странах с переходной и развивающейся экономиками, являющихся членами ВТО (процентные пункты)**

Наименование товаров	Аргентина	Бразилия	Чили	Индия	Польша	Венгрия	Чехия
Пшеница	25	42	20,5	100	5	-9	-8,8
Пшеница твердых сортов	25	42	14	100	-20	-9	-4,3
Кукуруза	27	44	14	0	-7,2	-9	-17
Ячмень	25	42	14	100	-20	-4	-38
Рис	25	42	14	0	-0,4	53,4	0
Соевые бобы	27	24	20,5	60	-1,7	0	0
Семена рапса	27	24	20,5	60	12	0	40
Подсолнечник	27	24	20,5	60	-4	0	0
Сахар-сырец из тростника	н.д.	16	н.д.	150	н.д.	-6	-12
Сахар-сырец свекловичный	н.д.	16	н.д.	150	н.д.	-6	-10,5
Белый сахар	н.д.	16	н.д.	110	н.д.	-6	-10,5
Молоко	21	38	14	70	62	-14,4	-6
Масло сливочное	19	36	20,5	10	62	-28,7	н.д.
Сыр	19	36	20,5	10	125	-26,1	-1
Говядина	25	42	14	90	-26	-20,2	4
Свинина	25	42	14	90	16	-4,6	8,5
Мясо птицы	16,6	22	14	75	16	-10,9	н.д.

\* Ставки связанных пошлин представлены на конец имплементационного периода.

\*\* Данные представлены на следующую дату: Аргентина (1998), Бразилия (1998), Чили (1998), Индия (1997), Чехия (1996), Венгрия (1997), Польша (1996).

Источник: Данные ОЭСР.

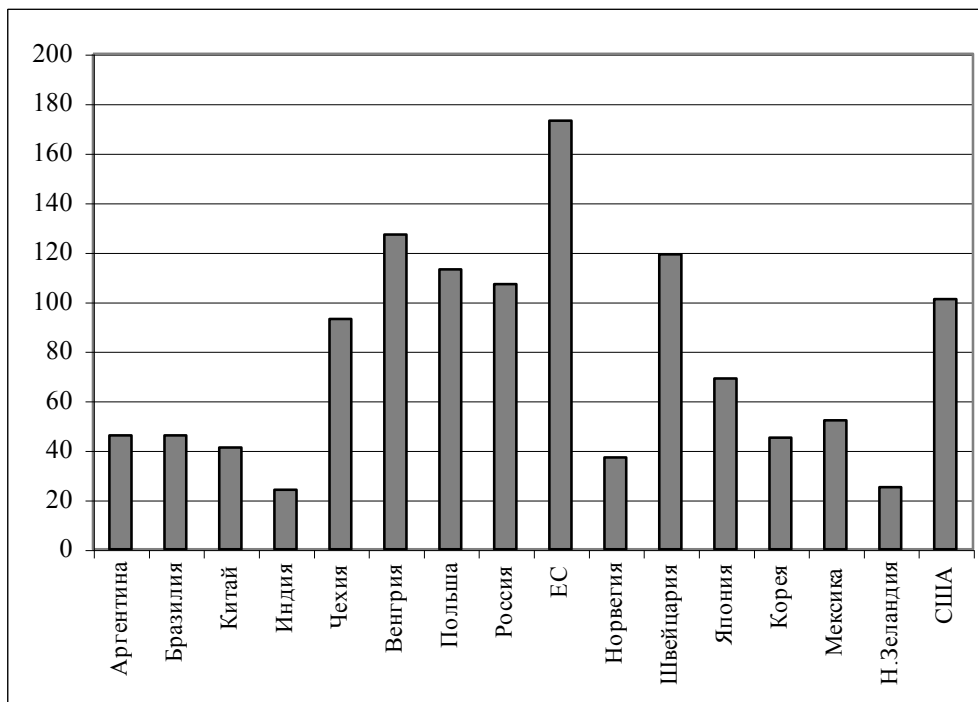
Стремление развивающихся стран установить высокие ставки связанных пошлин объясняется необходимостью поддержать внутренние цены и снижающиеся доходы фермеров. Для стран, являющихся претендентами на членство в ЕС, такая стратегия приближает действующие в этих странах таможенные тарифы к более высоким ставкам в ЕС. Существует опасность, что закрепление связанных пошлин на уровне, превышающем ставки действующих пошлин, может стать активным средством протекционистской политики.

Следующей проблемой по обеспечению доступности рынков является выбор тарифных линий. ВТО не устанавливает формально уровень дезагрегирования товаров, при котором должны быть выполнены обязательства по тарифам. В результате, страны используют товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности с разной степенью детализации. Минимальный уровень детализации в некоторых странах достигает 6-ти знаков, в то время как максимальный уровень может достигать 12-ти знаков (См. рис. 3.1.2). В условиях широко дезагрегированных тарифных линий опасность состоит в том, что спецификация конкретного продукта может быть

настолько узкая, что число поставщиков этого продукта будет ограничено. В этих условиях может возникнуть риск невыполнения принципа наибольшего благоприятствования (предполагает, что страна должна обеспечить всем торговым партнерам-членам ВТО одинаковый режим в торговых отношениях).

*РИСУНОК 3.1.2*

**Число тарифных линий на основе детализации товарной номенклатуры до 6-ти знаков в некоторых странах ОЭСР и ЕТЕ**



Источник: данные ОЭСР.

Для обеспечения минимального доступа страны применяют систему квотированного тарифа. Эта система получила широкое распространение в странах с переходной экономикой (Болгарии, Чехии, Венгрии, Польше, Румынии, Словении). Однако, несмотря на действие квотированного тарифа, некоторые страны не в состоянии обеспечить минимальный доступ по ряду продуктов. Вероятно, это происходит из-за отсутствия внутреннего спроса на импортные товары.

Одним из стимулов для вступления стран в ВТО является возможность полноправного участия в разрешении торговых споров. В последнее время наблюдается рост антидемпинговых разбирательств. Исторически антидемпинговые прошения подавались редко и были возможны для тех стран ОЭСР, которые имели необходимое национальное законодательство (Австралия, Канада, ЕС, Новая Зеландия и США). В 1980-ые гг. число антидемпинговых разбирательств резко выросло, но по-прежнему они имели место только в странах ОЭСР. Частые случаи возбуждения странами ОЭСР антидемпинговых дел против стран ЕТЕ привели к тому, что страны ЕТЕ стали выступать против незаконных антидемпинговых пошлин. В 1990-ые гг. многие страны ЕТЕ ввели законодательство, которое позволяет им самим использовать антидемпинговые процедуры. С тех пор, как это явление получило широкое распространение, около половины всех разбирательств заявлено странами, не входящими в ОЭСР. Однако сами страны ЕТЕ по-прежнему подвергаются (часто необоснованным) антидемпинговым действиям со стороны других членов ВТО.

К сожалению, страны ЕТЕ, не обладая большим опытом, еще не оценили обязательства и уступки, которые они получили в ходе присоединения к ВТО. Опыт

других стран показывает, что не оговоренные в ВТО некоторые особенности государственного регулирования позволяют странам на вполне законном основании проводить политику поддержания аграрного сектора. Уроки стран, уже являющихся членами ВТО, а также намеревающихся вступить в эту организацию, могут внести позитивный вклад при формировании Россией политики присоединения к ВТО.

#### **3.1.4. Развитие фитосанитарных и других технических мер регулирования агропродовольственного рынка в России**

Соглашение СФС содержит ряд принципов, необходимых для соблюдения странами-членами ВТО. Принцип равенства означает, что если меры страны-экспортера обеспечивают уровень охраны здоровья, который является желательным для страны-импортера, то эти меры должны быть приемлемы даже в том случае, если они отличаются от используемых страной-импортером.

Следующий принцип предполагает, что принятые страной санитарные и фитосанитарные меры подлежат обязательному выполнению в каждом из ее районов. Экспорт из определенного региона этой страны возможен даже в том случае, если окружающие его зоны характеризуются неблагоприятной санитарной и фитосанитарной обстановкой, но только в том случае, если страна может подтвердить, что регион благополучен с точки зрения санитарных и фитосанитарных условий.

Важным является принцип прозрачности, то есть открытости и ясности санитарных и фитосанитарных норм. Страна должна заранее сообщать об изменениях в СФС, чтобы ее торговые партнеры имели возможность произвести соответствующие изменения в производстве для удовлетворения новым требованиям этой страны.

Таким образом, национальное законодательство стран не должно противоречить условиям Соглашения СФС. Правовая основа для стандартизации и регулирования продовольственного оборота России состоит из следующих нормативных актов:

- Федеральный закон "О стандартизации" (1993 г. с поправками 1995 г.), определяющий правовые основы стандартизации и прав потребителей и производителей в области регулирования качества продукции;
- Федеральный закон "О защите прав потребителей" (1992 г. с поправками в 1993 и 1999 гг.), определяющий права потребителей на безопасность и надежную информацию о производителе и качестве товара, включая продовольственные товары;
- Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (1993 г. с поправками в 1999 г.), установивший гигиенические требования к агропродовольственной продукции, которые в обязательном порядке включаются в государственные стандарты;
- Федеральный закон "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд" (1994 г.), определяющий требования к агропродовольственной продукции, закупаемой для государственных нужд (армии, пенитенциарных заведений и проч.);
- Федеральный закон "Об обеспечении единства измерений" (1995 г. с поправками 1995 г.), гарантирующий надежность и единство оценок продовольственной безопасности и качества;
- Федеральный закон "О сертификации продукции и услуг" (1993 г. с поправками 1995 и 1998 гг.), регулирующий процесс сертификации в России;
- Федеральный закон "О качестве и безопасности пищевых продуктов" (2000 г.), регулирующий отношения в области обеспечения качества продовольствия и его безопасности для здоровья человека.



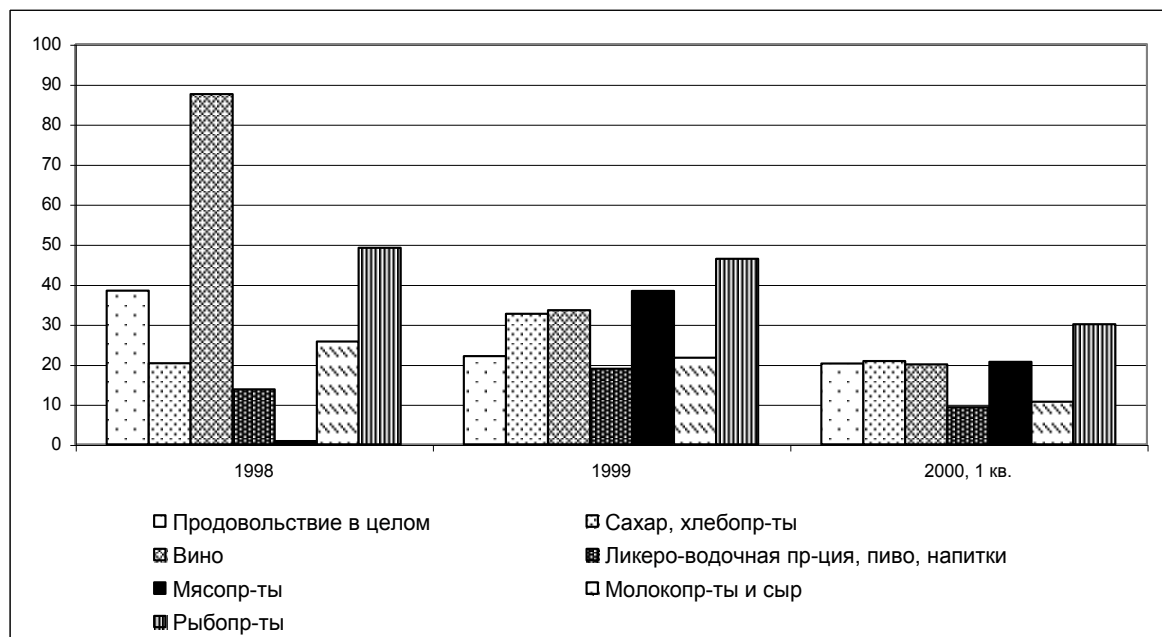
Продовольственные товары, в целом	10,2	8,5	1078	414	10,8	8,6	884	195	5,9	4,7	683	138
<i>в том числе:</i>												
Сахар и хлебобулочные изделия	2,3	1,8	84	17	2,1	1,7	46	15	1,5	1,1	48	10
Вино	4,3	3,3	376	329	3,4	2,3	188	63	1,8	1,1	145	29
Ликеро-водочная продукция, пиво, напитки	4,7	3,2	350	48	4,2	2,7	333	63	2,1	1,3	281	26
Мясопродукты	2,9	2,3	298	24	2,9	2,4	60	23	2,0	1,7	165	34
Молокопродукты и сыр	1,8	1,4	35	9	1,9	1,5	74	16	0,8	0,7	75	8
Рыбодукты	1,0	0,8	55	27	1,1	0,9	41	19	0,7	0,6	40	12
Рыбные консервы и морепродукты	1,1	0,8	6	3	1,0	0,8	7	1	0,6	0,5	5	3

Источник: данные Госстандарта РФ

Охрана авторских прав в России регулируется базовым федеральным Патентным законом (1992 г.), который регулирует имущественные и неимущественные отношения, возникающие в связи с созданием, правовой защитой и распространением изобретений и промышленных патентов. Закон 1993 г. "Об интеллектуальных и прочих правах" регулирует авторские права в сфере науки, литературы и искусства. Закон "О торговых марках и названии места происхождения товаров" (1992 г.) защищает права торговых марок и названия мест происхождения товаров. В аграрном секторе наиболее значим Закон "О селекционных изобретениях" (1993 г.), который защищает авторские права владельцев новых сортов сельскохозяйственных культур и пород животных.

### *РИСУНОК 3.1.3*

**Результаты государственного контроля исполнения национальных стандартов и правил обязательного сертифицирования (доля запрещенной к реализации продукции в объеме проверенной продукции, в %)**



Источник: по данным Госстандарта РФ

Текущие таможенные процедуры регулируются Таможенным кодексом, принятым в 1993 г. и скорректированным в 1995 г. В настоящее время обсуждается новый Таможенный кодекс, который нацелен на установление более прозрачных процедур прохождения таможни в России.

Таким образом, процесс вступления в ВТО обусловлен достаточно активной работой в области развития и гармонизации организационно-правового режима агропродовольственного рынка в стране. С другой стороны, российская история показывает, что важно не только и даже не столько само по себе законодательство, сколько правоприменение. В этой связи прогресс заметно скромнее.

### 3.1.5. Влияние торговых и технических барьеров со стороны развитых стран на российский агропродовольственный экспорт

До сих пор мы рассматривали те меры, которые Россия принимает в рамках продвижения по пути открытия доступа на свой внутренний рынок и по гармонизации своего экономического пространства для вступления в мировое торговое сообщество. Но Россия не только ввозит агропродовольственные товары, но и экспортирует их в другие страны. Для понимания возможных выгод для отечественного экспортера при вступлении в ВТО интересен вопрос, каковы барьеры в этих странах для российского экспорта.

С этой целью в середине 2000 г. Аналитическим центром АПЭ был проведен экспертный опрос основных экспортеров (или потенциальных экспортеров) агропродовольственных товаров. Были опрошены представители агробизнеса России - крупнейшие ассоциации производителей, крупные фирмы агробизнеса (Зерновой, Молочный, Мясной союзы, союзы производителей соков, алкогольной продукции, союз экспортеров агропродовольственной продукции, компания Вимм-Биль-Данн, зерновой холдинг ОГО, Торговая палата России), эксперты рынка агропродовольственной продукции.

Результаты опроса демонстрируют, что российские экспортеры агропродовольственной продукции не сталкиваются с серьезными техническими барьерами со стороны развитых стран.

Экспортеры зерна и молочной продукции отмечают, что основным препятствием к доступу на рынке развитых стран для них являются высокие импортные тарифы. Другой внешней проблемой для экспортеров зерна и подсолнечника является субсидирование экспорта той же продукции США и ЕС, что приводит к недобросовестной конкуренции для российских продуктов на рынках третьих стран, в частности в Северной Африке.

Выше говорилось, что часть сертифицирующих зарубежных агентств аккредитованы в России, и компании, ввозящие продукцию в Россию, могут сертифицировать ее в своих странах. Пока ни одна российская сертифицирующая организация не аккредитована за рубежом, что является дополнительным препятствием для отечественных экспортеров.

Результаты опроса показали, что экспорт агропродовольственной продукции сдерживается в основном внутренними причинами.

Важной проблемой, по мнению экспертов, является проблема негармонизированных стандартов и требования к маркировке продукции. Так, экспортеры зерна отмечали разрыв в отечественных и международных стандартах качества в России (например, некоторые характеристики зерна не контролируются в России, хотя в целом наши стандарты более диверсифицированы и жестки). Зерновые стандарты в наименьшей степени гармонизированы с международными. Зерновой союз состоит из весьма разных по интересам компаний: трейдеров, элеваторов, хлебопекарных предприятий, откормочных предприятий, в незначительной степени представлены зернопроизводители. Члены разные групп Зернового союза имеют различные интересы в сфере стандартов, и они никак не могут прийти к согласию по концептуальным вопросам стандартизации в зерновом секторе. Правительство не финансирует эту работу в необходимом объеме. Таким образом, многие зерновые экспортеры отметили, что они вынуждены проводить дополнительные тесты своего продукта для экспорта за пределы СНГ.

Сдерживает агропродовольственный экспорт также и российское внешнеторговое регулирование. Важной проблемой экспортеров на протяжении всего периода реформ является более высокий транспортный тариф при экспорте продукции. Летом 2001 г. эта проблема начала решаться правительством.

Следующим препятствием для вывоза продукции является то, что экспортные контракты должны пройти процедуру регистрации, экспортная выручка подлежит репатриации в течение 180 дней, а 75% ее должно быть продано на валютной бирже.

По итогам опроса можно заключить, что российские экспортеры агропродовольственной продукции пока не сталкиваются с серьезными ограничениями при доступе на рынки других стран. Это означает, что прямой выгоды от вступления в ВТО эта группа экономических агентов не получит. Но, с другой стороны, в процессе переговоров о вступлении в эту организацию Россия будет вынуждена привести свое законодательство, систему регулирования рынков в соответствие с мировыми стандартами. А это, конечно, упростит экспорт для российских производителей. Таким образом, все же вступление России в ВТО будет способствовать получению определенных выгод российским агропродовольственным сектором.

## Глава 3.2. Внутренняя поддержка сельского хозяйства и ВТО

### 3.2.1. Требования ВТО по внутренней поддержке

В ходе переговоров России с ВТО впервые вопрос о внутренней поддержке сельского хозяйства в России был поднят в октябре 1996 г. на четвертом заседании Рабочей группы. Однако обсуждение этого вопроса проходило в неофициальном формате и носило информационный характер. Детальное обсуждение государственной поддержки аграрного сектора прошло на девятом заседании Рабочей группы в Женеве 16 декабря 1998 г. На этих переговорах были представлены первоначальные предложения по обязательствам Российской Федерации относительно уровня внутренней поддержки производства в аграрном секторе. В настоящее время проводятся консультации и переговоры со странами-участниками ВТО по уровню внутренней поддержки российского сельского хозяйства.

Правительство предоставляет внутреннюю поддержку сельскому хозяйству, с помощью различных мер внутренней политики. Многие из направлений такой политики оказывают искажающее воздействие на сельскохозяйственные рынки и торговлю, поскольку стимулируют перепроизводство и обуславливают производство определенных товаров. Соглашением по сельскому хозяйству устанавливаются критерии для классификации направлений политики, которые оказывают искажающее воздействие на торговлю (меры «желтой корзины») и которые подобного воздействия не оказывают (меры «зеленой корзины»). Последние не являются для стран-членов ВТО предметом обязательств по сокращению.

*Меры «желтой корзины» (amber box policies)* представляют собой такую политику внутренней поддержки, которая признается оказывающей искажающее воздействие на торговлю, поскольку она предполагает перераспределение средств от потребителей или связана с производством особых товаров. Такая политика включает в себя:

- ценовую поддержку;
- сбытовые кредиты;
- выплаты из расчета площади сельскохозяйственных угодий;
- выплаты на основании численности сельскохозяйственных животных;
- субсидии в отношении средств производства (семян, удобрений, ирригации и т.п.);
- отдельные программы субсидируемых кредитов.

*Меры «зеленой корзины» (green box policies)* осуществляются посредством государственных программ, финансируемых за счет средств налогоплательщиков.. Такие программы не предполагают перераспределение средств от потребителей и не влекут за собой оказание ценовой поддержки производителям. На них ограничительные обязательства ВТО не распространяются. Основными направлениями такой политики являются:

- общие услуги (расходы или упущенный доход в связи с программами предоставления услуг или благ сельскому хозяйству либо сельским жителям следующего характера: исследовательские, в области

контроля за вредителями и заболеваниями, по повышению квалификации занятых в сельском хозяйстве, распространение опыта и консультационная помощь, инспектирование, маркетинг и сбыт, инфраструктурные услуги);

- общественное хранение запасов товаров для целей продовольственной безопасности;
- внутренняя продовольственная помощь нуждающимся слоям населения;
- несвязанная с производством поддержка дохода, необходимость которой определяется на основании установленных критериев (доход, статус производителя или землепользователя, использование факторов производства или уровень производства, в определенный и финансируемый базовый период);
- страхование дохода и программы компенсации потери дохода;
- помощь при стихийных бедствиях;
- содействие в структурной перестройке с помощью программ возмещения «отставки» производителей (содействие выходу на пенсию лиц, занятых товарным производством сельскохозяйственной продукции, или их переход к несельскохозяйственной деятельности);
- содействие в структурной перестройке с помощью программ возмещения отказа от использования ресурсов (содействие выведению земли и других ресурсов, включая скот, из сферы товарного производства сельскохозяйственной продукции);
- содействие в структурной перестройке с помощью инвестиций (содействие финансовой или натурально-вещественной перестройке деятельности производителя в связи с выявленными структурными недостатками);
- программы в области окружающей среды и сохранения природы;
- программы помощи производителям в неблагоприятных регионах.

Некоторые прямые выплаты по программам ограничения производства также не попадают под ограничительные обязательства и относятся к *мерам «голубой корзины» (blue box policies)*. Эти меры включают:

- прямые выплаты, основанные на фиксированных площади и урожаях;
- прямые выплаты, осуществляемые в отношении не более чем 85% от базового уровня производства;
- прямые животноводческие выплаты, осуществляемые в расчете на фиксированное поголовье.

В соответствии с правилами ВТО существует, так называемый, *критерий минимума (de minimis rule)*, который распространяется на:

- ориентированную на конкретный продукт внутреннюю поддержку в случае, если такая поддержка не превышает 5% (для развивающихся стран – 10%) общей стоимости базового сельскохозяйственного продукта;
- неориентированную на конкретный продукт внутреннюю поддержку в случае, если такая поддержка не превышает 5% (для развивающихся стран – 10%) стоимости всей сельскохозяйственной продукции страны.

Для развивающихся стран соглашения Уругвайского раунда предусматривают *особый и дифференцированный подход (special and*

*differential treatment*). Применительно к развивающимся странам ограничительные обязательства не распространяются на некоторые направления «желтой корзины»: на инвестиционные субсидии, которые обычно доступны в сфере сельского хозяйства, поддержку, оказываемую производителям с целью поощрить их диверсификацию и отход от выращивания недозволенных наркотических посевов, субсидии на средства сельскохозяйственного производства для низкодоходных или ограниченных в ресурсах производителей.

Положения о внутренней поддержке Соглашения по сельскому хозяйству предусматривают, что каждая из стран, намеревающаяся вступить в ВТО или являющаяся членом этой организации, должна дать количественную оценку поддержке сельского хозяйства, которая осуществляется методами, оказывающими искажающее воздействие на торговлю. «Желтые» направления политики оцениваются количественно и ограничиваются с помощью показателя *агрегированной меры поддержки AMS*. В соответствии с частью 1, статьей 1 Соглашения по сельскому хозяйству совокупная мера поддержки означает уровень поддержки за год в денежном выражении, который представляет собой сумму поддержки производства конкретных сельскохозяйственных продуктов и поддержки, неориентированной на конкретные продукты, которая предоставляется сельскохозяйственным производителям в целом.

AMS для отдельного товара включает все три или менее трех компонентов, выраженных в национальной валюте:

- поддержка рыночной цены;
- не исключаемые из AMS прямые выплаты производителям;
- другие субсидии, не освобождаемые от обязательств по сокращению.

Поддержка рыночной цены измеряется как разница между внутренней административно регулируемой ценой и мировой фиксированной справочной ценой на товар, умноженная на количество товара, в отношении которого оказывается поддержка. Фиксированная справочная цена определяется на основании периода 1986-1988 гг. и представляет среднюю удельную цену FOB на продукт для страны, являющейся чистым экспортером, и среднюю удельную цену СИФ на продукт для страны, являющейся чистым импортером. Фиксированная справочная цена может быть изменена с целью учета различий в качестве. Не исключаемые из AMS прямые выплаты измеряются также с помощью методики оценки разницы цен или на основании бюджетных ассигнований. Другие направления внутренней политики, такие как выплаты в связи с хранением и субсидии на уплату процентов, измеряются исходя из отчислений из государственного бюджета или упущенного дохода государства.

Поддержка, неориентированная на конкретный продукт, измеряется исходя из отчислений из бюджета или упущенного дохода. Общий уровень поддержки сельского хозяйства в стране определяется суммированием отдельных величин AMS по каждому товару, включая поддержку, которая в общем доступна сельскохозяйственным производителям.

Общая величина AMS не должна превышать базовый уровень 1986-1988 гг. и должна быть снижена на 20% за период с 1995 г. по 2000 г. равными долями за каждый год. Обязательство по снижению AMS требует, чтобы каждый год общая величина AMS страны не превышала нового порогового уровня, установленного в соглашении. Применяется особый и дифференцированный режим для развивающихся стран. Эти страны должны

снизить свой уровень AMS только на 13% в течение 10 лет, то есть в период с 1995 г. по 2004 г.

Исключаемые из ограничительных обязательств программы «голубой корзины» учитываются при исчислении базовой общей величины AMS, но не засчитываются в счет ежегодного допустимого предела AMS для страны. Кроме того, страна не обязана учитывать при исчислении AMS и не обязана сокращать внутреннюю поддержку, которая соответствует критерию минимума (*de minimis rule*), или осуществляется с помощью мер «зеленой корзины», а в развивающихся странах еще и с помощью мер особого и дифференциального подхода.

Каждая страна может по своему усмотрению решать, какие именно направления политики изменить, чтобы обеспечить требуемое снижение общей величины AMS.

### 3.2.2. Инструменты и уровень внутренней поддержки в странах ОЭСР

Среди стран ОЭСР, являющихся членами ВТО, наибольший уровень поддержки оказывается в странах ЕС, Японии и США. На них приходится около 90% от всего уровня поддержки в странах ОЭСР.

Многие страны ОЭСР при проведении политики внутренней поддержки сельского хозяйства немаловажное внимание уделяют мерам «зеленой корзины». В Австралии, Новой Зеландии, Польши и США в 1995-1998 гг. доля расходов на осуществление этих мер в структуре расходов на внутреннюю поддержку составляла более чем 80% (См. табл. 3.2.1). Уровень поддержки, осуществляемый с помощью мер, не подлежащих сокращению в соответствии с правилами ВТО, составляет около 60% от общего уровня поддержки в странах ОЭСР в целом.

ТАБЛИЦА 3.2.1

#### Структура внутренней поддержки в странах ОЭСР, %

	AMS	Green box	Blue box	S&D	De Minimis
Австралия (1995-1997)	12	88	0	0	0
Венгрия (1995)	0	39	0	0	61
ЕС (1995-1997)	54	22	23	0	1
Исландия (1995-1998)	82	16	2	0	0
Канада (1995)	19	51	0	0	30
Корея (1995-1997)	26	67	0	0	6
Мексика (1995)	17	60	0	24	0
Новая Зеландия (1995-1998)	0	100	0	0	0
Норвегия (1995-1997)	48	18	34	0	0
Польша (1995-1998)	11	89	0	0	0
США (1995-1997)	10	84	4	0	2
Чехословакия (1995-1998)	21	79	0	0	0
Швейцария (1995-1997)	55	45	0	0	0
Япония (1995-1996)	53	46	0	0	1

Примечание:

AMS – меры «желтой корзины»;

Green box – меры «зеленой корзины»;

Blue box – меры «голубой корзины»;

S&D (Special and Differential Treatment) – специальные программы для развивающихся стран;

De Minimis – меры, соответствующие критерию минимума.

Источник: данные ОЭСР.

Программы, связанные с ограничением производства и причисляемые к «голубой корзине», имеют место лишь в немногих странах ОЭСР – некоторых странах ЕС, Норвегии, США и Исландии). Если Европейский Союз и Норвегия использовали данные меры в течение 1995-1997 гг., то Исландия и США декларировали их лишь в 1995 г. Наиболее весомое положение в структуре внутренней поддержки этот тип расходов занимает в Норвегии (См. табл. 3.2.2).

ТАБЛИЦА 3.2.2

### Меры «голубой корзины» в странах ОЭСР

	Год	Типы мер	Расходы, млн. долл.	Доля, %
ЕС	1995	(а)	20455	75
		(с)	6794	25
	1996	(а)	21819	80
		(с)	5492	20
	1997	(а)	н.д.	н.д.
		(с)	н.д.	н.д.
Исландия	1995	(б)	22	100
Норвегия	1995	(а)	434	39
		(б)	394	35
		(с)	295	26
	1996	(а)	497	44
		(б)	376	33
		(с)	250	22
	1997	(а)	467	45
		(б)	338	32
		(с)	237	23
США	1995	(б)	7030	100

Примечание:

(а) – выплаты, основанные на фиксированных площади и урожаях;

(б) – выплаты, осуществляемые в отношении не более чем 85% от базового уровня производства;

(с) – животноводческие выплаты, осуществляемые в расчете на фиксированное поголовье.

Источник: данные ОЭСР.

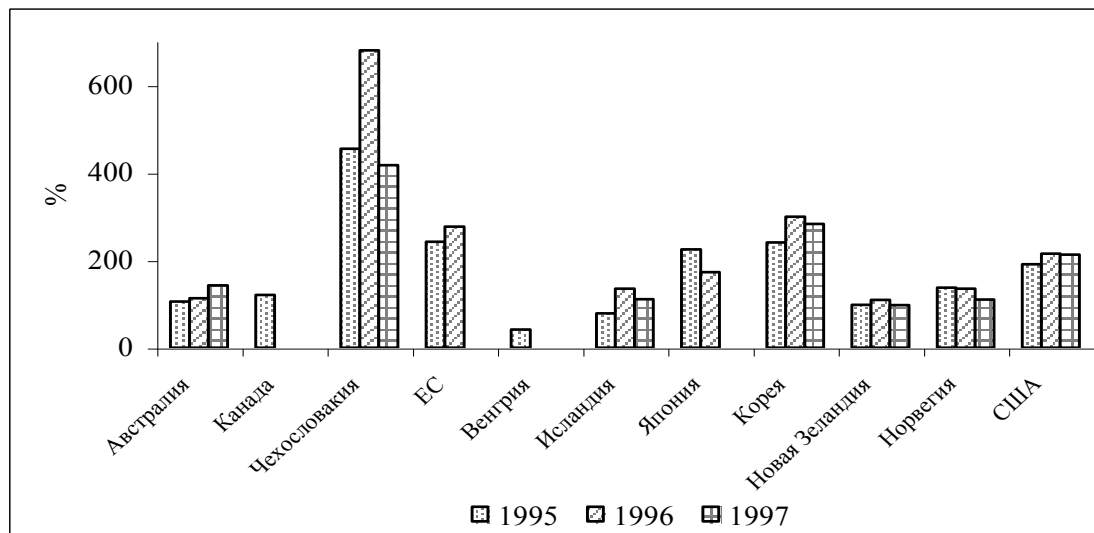
Если в базовом периоде (1986-1988 гг.) основная доля расходов приходилась на осуществление программ «желтой корзины», то в имплементационный период страны, являющиеся членами ВТО, постепенно сокращают эти расходы. В то же время растет поддержка сельского хозяйства с помощью мер, не подлежащих ограничению в соответствии с правилами ВТО. Так, во многих странах ОЭСР расходы на осуществление мер «зеленой корзины» выросли по сравнению с уровнем базового периода (См. рис. 3.2.1). В США и Исландии это повышение связано с тем, что применяемые в 1995 г. в этих странах меры «голубой корзины» впоследствии были заменены мерами «зеленой корзины».

В странах ОЭСР и США среди мер «зеленой корзины» основное место занимают внутренняя продовольственная помощь (36,8% и 74,6%, соответственно) и общие услуги (35,0% и 13,3%, соответственно) (См. табл. 3.2.3). В США в 1995-1998 гг. расходы на внутреннюю продовольственную помощь составляли одну треть от общих расходов на проведение программ «зеленой корзины». Среди расходов на общие услуги в странах ОЭСР основное место занимали расходы на инфраструктуру (17,4%), главным образом, в Японии, Корее и Польше. В Австралии и Новой Зеландии существенное

внимание уделялось программам исследования и развития сельскохозяйственного производства (32,7% и 54,1%).

РИСУНОК 3.2.1

**Прирост расходов на меры «зеленой корзины» в некоторых странах ОЭСР в 1995-1997 гг. по сравнению с базовым периодом (1986-1988 гг.), %**



Источник: рассчитано по данным ОЭСР.

Третье место (8,0%) по величине расходов в структуре расходов на проведение мероприятий «зеленой корзины» в 1995-1998 гг. занимало содействие в структурной перестройке с помощью инвестиционной помощи. Так, бюджеты Чехословакии, ЕС, Венгрии и Кореи на проведение этих мероприятий выделяли существенные средства. Несвязанная с производством поддержка в отношении дохода составляла только 5,6% и применялась в основном в Канаде, Исландии и Швейцарии. В настоящее время проведение программ по охране окружающей среды не является главной составляющей политики «зеленой корзины» в странах ОЭСР и США. Однако важность этих мероприятий постепенно растет. Например, в Австралии доля расходов на осуществление программ по охране окружающей среды в структуре расходов на проведение мер «зеленой корзины» выросла с 13% в 1995 г. до 21% в 1996 г. В ЕС этот показатель вырос с 15% до 19%, а в Швейцарии – с 12% в 1995 г. до 28% в 1998 г. Нужно отметить, что ни одна из стран ОЭСР не применяла в качестве поддержки сельского хозяйства программы по страхованию дохода и компенсации потери дохода.

В странах ОЭСР меры, соответствующие «критерию минимума», включают себя как поддержку как ориентированную, так и неориентированную на конкретный продукт. Наибольший уровень поддержки этого вида был отмечен в Венгрии и Канаде (См. табл. 3.2.1).

Из 29 государств, входящих в состав ОЭСР, только три (Корея, Мексика и Турция) получили в ВТО статус развивающихся стран. В числе них лишь Мексика добилась права на использование особых и дифференцированных мер (См. табл. 3.2.1).



	Австралия	Канада	Чехословакия	ЕС	Венгрия	Исландия	Япония	Корея	Мексика	Новая Зеландия	Норвегия	Польша	Швейцария	США	ОЭСР
<i>Помощь при стихийных бедствиях</i>	9,0	0,0	0,0	1,7	4,6	0,0	2,2	1,0	0,0	0,3	1,5	7,2	0,0	0,3	1,2
<i>Содействие в структурной перестройке с помощью программ «отставки» производителей</i>	1,1	0,1	0,0	2,8	0,0	0,0	3,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2
<i>Содействие в структурной перестройке с помощью программ от использования ресурсов</i>	0,0	0,0	0,9	6,2	0,0	12,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	3,5	2,8
<i>Содействие в структурной перестройке с помощью инвестиционной помощи</i>	4,4	0,0	58,3	28,4	57,0	8,3	3,7	26,0	0,0	0,0	18,2	0,0	6,0	0,2	8,0
<i>Программы по охране окружающей среды</i>	18,4	0,8	38,5	17,1	0,0	0,6	3,5	2,1	0,0	5,1	4,4	0,0	21,4	0,5	4,9
<i>Программы регионального содействия</i>	1,0	0,0	0,0	12,9	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	14,6	0,0	2,7
<i>Другое</i>	0,0	0,1	0,0	0,0	1,9	5,2	0,0	1,1	72,2	0,0	36,6	30,8	2,1	0,0	1,3

Источник: Данные ОЭСР.

Большинство стран ОЭСР выполнило обязательства по сокращению уровня поддержки (См. табл. 3.2.4). В 1995-1996 гг. общая величина текущего AMS для стран ОЭСР в целом составляла в среднем 58% от уровня AMS, установленного в соответствии с обязательствами перед ВТО. Во всех странах ОЭСР, кроме Кореи, уже в 1995 г. общая величина AMS была ниже максимально возможного, установленного для 2000 г. Кроме того, в 1998 г. уровень поддержки в Исландии без учета инфляции превышал уровень поддержки, разрешенный для этой страны.

ТАБЛИЦА 3.2.4

**Уровень AMS в некоторых странах ОЭСР в 1995-1998 гг., %**

	Текущий уровень AMS в % от уровня AMS, установленного в соответствии с обязательствами					
	0-10%	11-49%	50-69%	70-89%	90-100%	>100%
1995	Чехословакия, Мексика, Новая Зеландия, Польша	Австралия, Канада, США	ЕС, Венгрия <sup>1</sup>	Исландия, Япония, Норвегия, Швейцария	Корея	
1996	Новая Зеландия, Польша	Австралия, Чехословакия, США	ЕС	Исландия, Япония, Норвегия, Швейцария	Корея	
1997	Чехословакия, Новая Зеландия, Польша	Австралия, США		Исландия, Норвегия, Швейцария	Корея	
1998	Чехословакия, Новая Зеландия, Польша			Корея, Исландия <sup>2</sup> , Швейцария		Исландия <sup>3</sup>

<sup>1</sup> de minimis.

<sup>2</sup> С учетом инфляции.

<sup>3</sup> Без учета инфляции.

Источник: Данные ОЭСР.

Работы Организации экономического сотрудничества и развития по изучению эволюции сельскохозяйственной политики в странах, входящих в эту организацию, показывают, что во многих государствах уровень поддержки сельского хозяйства характеризуется существенным диспаритетом уровня поддержки по товарам. Так, во многих странах ОЭСР дисперсия удельного эквивалента субсидий производителю (PSE – Producer Support Estimate)) в имплементационный период была выше, чем в базовый период (См. табл. 3.2.5). В некоторых случаях причиной повышения этого диспаритета являются изменения в области политики.

ТАБЛИЦА 3.2.5

**Дисперсия (стандартное отклонение) удельных показателей PSE**

	1990-1994	1995-1998
Австралия	-	-
Канада	+	+
Чехословакия	-	-
ЕС	+	+
Венгрия	-	+
Исландия	+	+

	1990-1994	1995-1998
Япония	-	-
Корея	+	+
Мексика	+	+
Новая Зеландия	-	-
Норвегия	+	+
Польша	+	+
Швейцария	+	+
Турция	+	+
США	+	-
ОЭСР	+	+

Примечание:

- = Означает, что дисперсия удельного PSE за период меньше, чем за 1986-1988 гг. в среднем.

+ = Означает, что дисперсия удельного PSE за период больше, чем за 1986-1988 гг. в среднем.

Источник: Данные ОЭСР.

Несмотря на существенное сокращение показателя AMS, уровень поддержки в сельском хозяйстве, измеряемый PSE, остается довольно высоким. Кроме того, во многих случаях разница между этими показателями со временем увеличивается (См. табл. 3.2.6). Как и AMS, показатель PSE включает меры, связанные с поддержкой рыночной цены, и различные виды бюджетной поддержки сельхозпроизводителей. Трансферты, направленные на поддержку общих услуг, не учитываются при исчислении уровня поддержки с помощью PSE и представляют собой отдельный показатель GSSE (General Services Support Estimate). Однако PSE включает в себя все виды сельскохозяйственной политики, направленной на производителя, независимо от ее природы, влияния и целей. В то же время AMS представляет собой более узкий показатель и измеряет лишь ту сельскохозяйственную поддержку, которая оказывает искажающее влияние на производство и торговлю. В составе этого показателя не учитывается внешнеторговая политика, покрываемая PSE: экспортные субсидии и импортные пошлины, которые оказывают влияние на уровень рыночных цен. AMS также исключает некоторые виды бюджетной поддержки, например отнесенные к мерам «голубой корзины» и некоторым мерам «зеленой корзины», а также соответствующие «критерию минимума». Кроме того, эта мера не отражает текущий уровень поддержки в сельском хозяйстве, так как поддержка рыночной цены в ее составе рассчитывается с использованием цен базового периода, в то время как в PSE используются текущие цены.

ТАБЛИЦА 3.2.6

## Динамика AMS и PSE, млрд. долл.

	1986-88			1995			1996			1997		
	AMS (1)	PSE (2)	(2)/(1)	AMS (1)	PSE (2)	(2)/(1)	AMS (1)	PSE (2)	(2)/(1)	AMS (1)	PSE (2)	(2)/(1)
Австралия	0,4	0,9	2,2	0,1	1,4	14,0	0,1	1,3	13,0	0,1	1,4	14,1
Канада	4,1	5,6	1,4	0,6	4,0	6,7	н.д.	3,6	...	н.д.	3,0	...
Чехословакия	1,2	4,6	3,9	0,0	0,6	...	0,1	0,6	6,0	0,0	0,4	...
						14,0						
ЕС	80,7	99,6	1,2	65,4	131,8	2,0	64,7	109,3	1,7	н.д.	109,7	...
Венгрия	0,9	3,1	3,5	0,2	0,8	4,0	н.д.	0,7	...	н.д.	0,4	...
Исландия	0,2	0,2	1,0	0,2	0,2	1,0	0,2	0,1	0,5	0,1	0,1	1,0
Япония	33,8	52,1	1,5	37,3	72,6	1,9	30,6	65,2	2,1	н.д.	52,6	...
Корея	2,1	12,2	5,8	2,7	26,7	9,9	2,4	25,3	10,5	2,0	21,1	10,6
Мексика	9,6	3,5	0,4	0,5	1,5	3,0	н.д.	3,9	...	н.д.	9,7	...
Новая Зеландия	0,2	0,5	2,5	0,0	0,1	...	0,0	0,1	...	0,0	0,1	...
Норвегия	2,1	2,8	1,3	1,5	2,9	1,9	1,6	2,8	1,8	1,5	2,7	1,8
Польша	4,2	4,3	1,0	0,3	3,2	10,7	0,2	4,6	23,0	0,3	3,4	11,3
Швейцария	3,4	5,0	1,5	3,6	6,4	1,8	3,0	5,9	2,0	2,4	5,0	2,1
США	23,9	41,4	1,7	6,2	23,0	3,7	5,9	29,9	5,1	6,2	30,6	4,9
ОЭСР	167	236	1,4	119	275	2,3	109	253	2,3	н.д.	240	...

Источник: Данные ОЭСР.

### 3.2.3. Оценка внутренней поддержки сельского хозяйства в России

В России меры «голубой корзины» не применяются из-за низких объемов производства в сельском хозяйстве (См. табл. 3.2.7). Среди направлений внутренней поддержки, относящихся к категории «зеленой корзины», в связи с сельскохозяйственным недопроизводством в России не получила также распространения политика, направленная на структурную перестройку с помощью программ возмещения расходов производителям и программ возмещения ресурсов. Данные программы должны содействовать выходу на пенсию лиц, занятых товарным производством сельскохозяйственной продукции, или их переходу к несельскохозяйственной деятельности, а также выведению земли и других ресурсов, включая скот, из сферы сельскохозяйственного производства.

ТАБЛИЦА 3.2.7

#### Классификация используемых в России направлений политики государственной поддержки сельского хозяйства в соответствии с правилами ВТО

	Программы и мероприятия	Тип внутренней поддержки
1	<i>Расходы на содержание аппарата МСХ, Россельхозакадемии, Госкомзема, Госхлебоинспекции</i>	зеленый
2	<i>Расходы на науку</i>	зеленый
3	<i>Расходы на образование</i>	зеленый
4	<i>Дотации и компенсации затрат:</i>	
а	Дотации на продукцию животноводства	желтый
б	Дотации на продукцию растениеводства	желтый
в	Дотации на племенное животноводство	желтый
г	Компенсация части затрат на приобретение минеральных удобрений и средств химической защиты растений	желтый
д	Компенсация для поддержания элитного семеноводства	желтый
е	Дотации утильзаводам	желтый
ж	Компенсация части затрат на энергоресурсы, используемые при переработке льна и конопли	желтый
з	Компенсация затрат на электрическую и тепловую энергию, природный газ при выращивании овощей в закрытом грунте	желтый
и	Компенсация части стоимости комбикормов, закупаемых животноводческими комплексами и птицефабриками	желтый
к	Компенсация части расходов по повышению плодородия почв	желтый
л	Компенсация на содержание объектов социальной инфраструктуры	зеленый
м	Компенсация части затрат на отопление жилого фонда	зеленый
н	Компенсация страховых платежей сельскохозяйственным товаропроизводителям	зеленый
о	Компенсация 50% затрат на транспортировку кормов из других хозяйств (предоставляется при стихийных бедствиях, вызывающих нехватку кормов для животноводства)	зеленый
п	Компенсация по стихийным бедствиям	зеленый
5	<i>Инвестиции<sup>1</sup></i>	
6	<i>Государственная поддержка развития фермерства:</i>	
а	Издание методической литературы	зеленый

	Программы и мероприятия	Тип внутренней поддержки
б	Кредитование сезонных затрат в сельском хозяйстве	желтый
7	<i>Расходы по формированию региональных продовольственных фондов</i>	желтый
8	<i>Расходы на формирование и использование федерального фонда семян</i>	зеленый
9	<i>Расходы на создание федерального фонда ветеринарных препаратов</i>	зеленый
10	<i>Льготное кредитование и кредитные субсидии</i>	желтый
11	<i>Кредитование сезонных затрат в сельском хозяйстве</i>	желтый
13	<i>Средства на формирование лизингового фонда</i>	желтый
14	<i>Расходы на создание федерального страхового фонда запчастей и материально-технических ресурсов</i>	зеленый
15	<i>Государственная поддержка мероприятий по улучшению земель</i>	
а	<i>Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования</i>	зеленый
б	<i>Ведение государственного кадастра, мониторинга земель, землеустройства и водных биоресурсов</i>	зеленый
16	<i>Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий</i>	зеленый
17	<i>Мобилизационная подготовка экономики</i>	зеленый

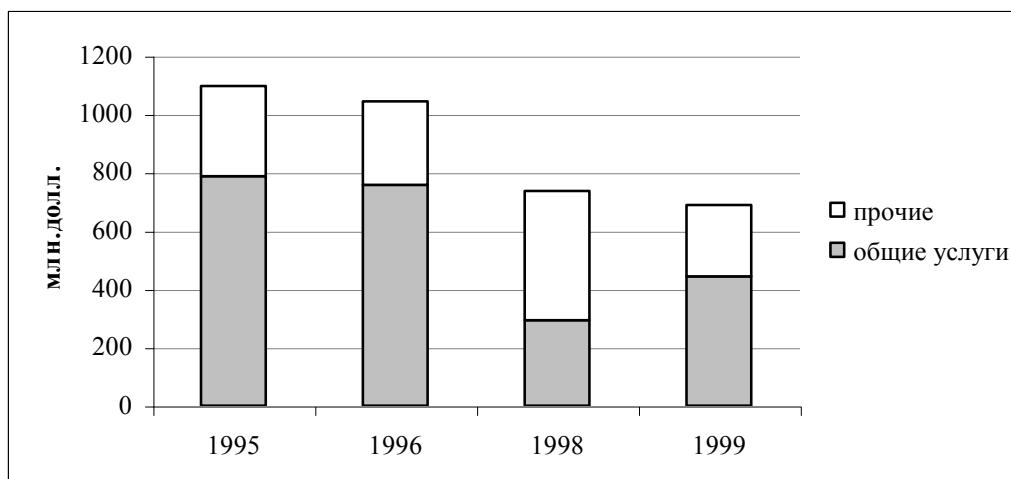
<sup>1</sup> В данной таблице не даны конкретные направления политики, связанные с инвестициями в сельское хозяйство, поскольку существующая структура бюджета не дает возможность представить, к какому типу внутренней поддержки относятся эти направления.

Источник: Составлено на основе: данных Министерства финансов РФ; данных Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ; The Uruguay Round Agreement on Agriculture.

*Динамика расходов на проведение политики «зеленой корзины» в России была непостоянной. В 1998-1999 гг. уровень поддержки сельского хозяйства с помощью таких мер сократился в долларовом эквиваленте (См. рис. 3.2.2). В 1999 г. на проведение государственных программ «зеленой корзины» из бюджета было израсходовано средств на 9 млрд. руб. больше, чем в предыдущем году. Однако в долларовом выражении уровень расходов на проведение таких программ в том году был ниже уровня 1998 г. Основной причиной сокращения финансирования программ «зеленой корзины» и поддержки сельского хозяйства в целом послужили девальвация рубля и изменение вследствие этого обменного курса.*

*РИСУНОК 3.2.2*

**Динамика расходов на меры «зеленой корзины» в 1995-1999 гг., млн.долл.**



<sup>1</sup>. При подсчете расходов на меры «зеленой корзины» не были учтены расходы в области инвестиционной политики, так как структура бюджета не позволяет представить, какие из направлений этой политики относятся к «зеленой корзине».

Источник: данные ОЭСР, расчеты авторов.

Несмотря на сокращение расходов на меры «зеленой корзины» в долларовом исчислении удельный вес этого показателя в общем объеме расходов на АПК во второй половине 90-х годов увеличивался (См. рис. 3.2.3).

РИСУНОК 3.2.3

### Динамика удельного веса расходов на меры «зеленой корзины» в консолидированном аграрном бюджете в 1995-1999 годы\*



\* При подсчете расходов на меры «зеленой корзины» не были учтены расходы в области инвестиционной политики, так как существующий классификатор расходов бюджета не позволяет представить, какие из инвестиций относятся к «зеленой корзине».

Источник: расчеты авторов по данным Федерального Казначейства

**(Астахов – исправить в легенде меры зеленого света на меры «зеленой корзины»)**

Дополнительным фактором для сокращения финансирования программ «зеленой корзины» послужило снижение расходов на поддержку общих услуг. Если в 1995 г. в общем объеме средств, направленных на проведение мер данной категории, более чем 70% приходилось на общие услуги, то в 1998 г. эта доля составила 40%, а в 1999 г. – 65%.

В дореформенный период основными статьями расходов в области общих услуг были расходы, направленные на исследование и развитие сельскохозяйственного производства, обучение и инфраструктуру (См. табл. 3.2.8). В пореформенный период средства в основном направляются на финансирование программ по обучению, инспекционные и инфраструктурные услуги. Кроме того, с развитием рыночных отношений и либерализацией внешней торговли, вызвавшей появление множества импортных товаров на российском рынке, связано появление новой статьи расходов – на маркетинг и рекламу.

Наблюдались некоторые изменения среди других направлений политики, не относящихся к общим услугам, но входящих в группу мер «зеленой корзины». В 1995-1998 гг. наблюдалось снижение затрат на компенсацию страховых платежей сельскохозяйственным товаропроизводителям и частичную компенсацию затрат на транспортировку кормов из других хозяйств. В то же время расширилось финансирование мероприятий, связанных с

предупреждением и ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. В 1999 г. расходы на компенсации по стихийным бедствиям составили 18% от общих затрат на проведение политики «зеленой корзины».

Как и во многих странах ОЭСР, в России доля расходов на направления политики «зеленой корзины» от ВВП составляла около 0,2%. В 1999 г. этот показатель вырос до 0,38%.

ТАБЛИЦА 3.2.8

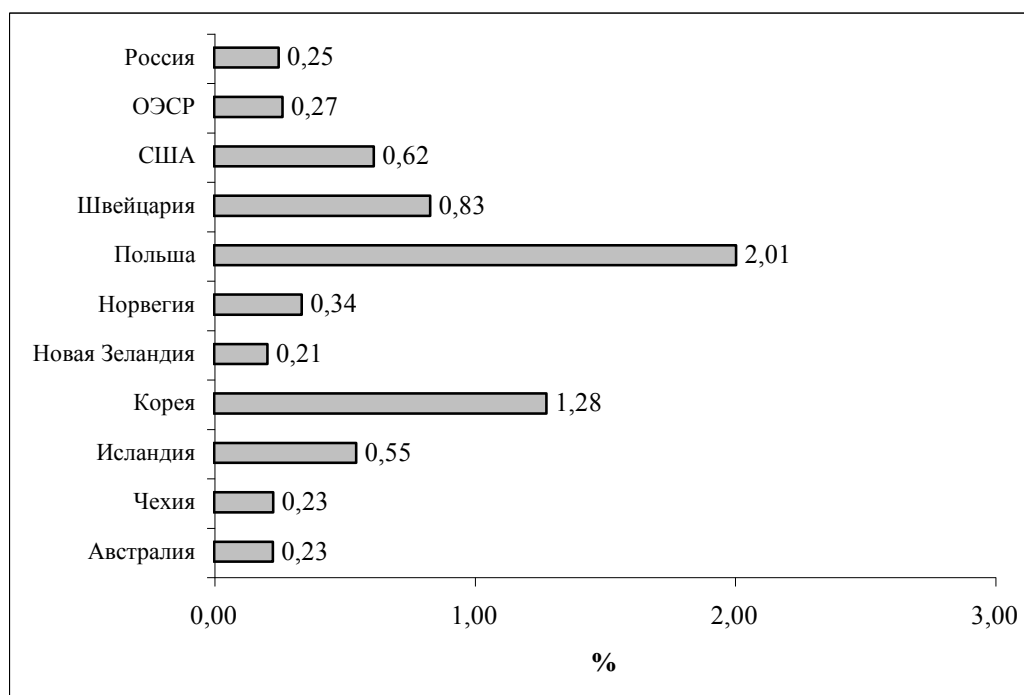
## Структура расходов на общие услуги в России, %

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Поддержка общих услуг (GSSE) <sup>1</sup> , в т.ч.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Исследование и развитие сельскохозяйственного производства	15,4	18,2	18,1	19,5	25,7	25,7	6,4	13,6	7,1	6,7	9,6
Обучение	10,8	9,6	8,6	8,5	7,6	8,1	9,9	10,3	8,4	12,2	29,7
Инспекционные услуги	6,2	5,8	5,4	3,6	4,2	4,2	8,2	13,9	13,8	18,6	22,0
Инфраструктура	26,4	27,7	31,5	31,1	28,1	19,8	38,7	36,3	45,4	23,9	4,3
Маркетинг и реклама	0	0	0	0	0	13,1	2,0	0,1	1,3	3,6	3,1
Хранение государственных запасов	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Другие общие услуги	41,2	38,7	36,4	37,3	34,4	29,8	34,8	25,8	24,0	35,0	31,3

1. Показатель GSSE (General Services Support Estimate) рассчитывается ОЭСР при оценке общего уровня поддержки в сельском хозяйстве. Данный показатель характеризует расходы государства на общие услуги, предоставляемые в сельском хозяйстве и относящиеся к политике «зеленой корзины». Однако группа мер «зеленой корзины» представляет собой более широкую категорию, чем GSSE. К «зеленым», кроме общих услуг, относят также такие важные направления государственной политики, как страхование дохода и программы компенсации потери дохода, программы по охране окружающей среды, программы регионального содействия и др.

Источник: Рассчитано по данным ОЭСР.

## РИСУНОК 3.2.4

Доля расходов на меры «зеленой корзины» в ВВП в России и других странах в 1997 г., %<sup>1</sup>

Для России показатель рассчитан для 1996 г.  
 Источник: данные ОЭСР, расчеты авторов.

Первоначальная позиция России на переговорах в ВТО по объему внутренней поддержки сельского хозяйства базировалась на данных фактического среднегодового уровня совокупной меры поддержки за 1989-1991 гг., когда условия развития аграрного сектора были относительно более благоприятными по сравнению с современными. Российские представители считают, что при страновом сопоставлении уровней AMS необходимо учитывать различия в структуре затрат на сельское хозяйство и в подсчете AMS в России и других странах, определяемые уровнем развития аграрного сектора. Однако партнеры по переговорам считают неприемлемым брать за основу расчетов AMS в 1989-1991 гг. ввиду отсутствия в вышеуказанный период рыночных условий и настаивают, чтобы в качестве базового периода служили 1993-1995 гг. и 1995-1997 гг. Однако эта позиция не может устраивать российскую сторону в связи с тем, что после 1992 гг. экономика находилась в кризисном состоянии, когда отсутствовали нормальные условия для развития сельского хозяйства. Этот период российская сторона не считает репрезентативным, поскольку он характеризуется кризисным состоянием сельского хозяйства, финансов и бюджета, а то, что выделялось на поддержку сельского хозяйства, не соответствовало его реальным потребностям.

Наиболее жесткую позицию занимают страны, так называемой, Кернской группы (Австралия, Новая Зеландия, Канада, Бразилия, Аргентина и др.). Эти страны не только выдвигают свои требования относительно базового периода, но и настаивают на том, чтобы некоторые программы развития сельского хозяйства осуществлялись на конкретно зафиксированных условиях.

Российская сторона предложила расширить период расчета по сокращению внутренней поддержки сельского хозяйства. В сложившейся ситуации компромиссом может быть вариант, когда в качестве базового периода выступает более широкий временной промежуток (1989-1995 гг.). Так, например, для Болгарии уровень

поддержки рассчитывается исходя не из трех лет, а из четырех лет. В 1989-1991 гг. уровень поддержки сельского хозяйства в России составлял 80-90 млрд.долл<sup>1</sup>. В случае расширения базового периода до 1995 г. объем внутренней поддержки уменьшается примерно в два раза<sup>2</sup>.

Опыт Грузии и Киргизии, являющихся полноправными членами ВТО, показывает, что практика этой организации уже знает случаи, когда условия вступления новых членов отличаются от правовых положений Соглашения по сельскому хозяйству. В ходе переговоров было достигнуто соглашение по поводу того, что для Грузии базовым является период 1996-1998 гг., а для Киргизии – 1994-1996 гг.

Россия считает также возможным применение статьи 6.2 Соглашения по сельскому хозяйству. В соответствии с этой статьей для развивающихся стран применяется особый и дифференцированный режим, который освобождает от необходимости сокращения инвестиционных субсидий, которые обычно предоставляются сельскому хозяйству в развивающихся странах. Например, Киргизия хотя и не получила статуса развивающейся экономики, но добилась уступок касающихся специальных и дифференциальных мер.

Стремление России заключается в том, чтобы достичь такого уровня поддержки сельского хозяйства, который был бы сравним с уровнем поддержки в странах-членах ВТО. Кроме того, российская сторона добивается, чтобы российские сельскохозяйственные товаропроизводители находились в тех же конкурентных условиях, что и производители аналогичных продуктов в странах-членах ВТО.

### ***3.2.3. Проблемы оценки внутренней поддержки***

При определении внутренней поддержки сельского хозяйства с помощью показателя AMS возникают некоторые ограничения достоверности оценки расходов на поддержку в аграрном секторе. Во-первых, поскольку этот показатель является агрегированным, страны, сокращая уровень поддержки в целом, в то же время могут увеличивать поддержку отдельных продуктов. Например, Исландия с момента базового периода до 1997 г. сократила свой уровень поддержки на 27%, в то время как поддержка по молоку выросла на 240% за тот же период.

Во-вторых, исключение ценовой поддержки из расчета AMS при условии, если цены являются нерегулируемыми, дает правительству возможность для широкого выбора политических инструментов. Например, это позволяет облегчить обязательства по внутренней поддержке путем отмены регулируемых цен на продукты, по которым они существовали в базовый период, но при условии сохранения того же уровня поддержки с помощью таможенных мер, при условии, что обязательства относительно связанных тарифов и экспортных субсидий не нарушаются.

В-третьих, существуют искажения при исчислении уровня сельскохозяйственной поддержки, причиной которых являются меры в области торговли, не учитываемые при подсчете AMS. В-четвертых, AMS не учитывает изменение внутренних и мировых цен. При снижении мировых цен на товар, реальный уровень поддержки будет расти, в то время как AMS останется прежним, так как при его подсчете используются фиксированные на уровне 1986-1988 гг. справочные цены.

Основным фактором, который снижает эффект от сокращения AMS является базовый период, установленный в пределах 1986-1988 гг. Дело в том, что в некоторых странах именно в этот период наблюдались благоприятные условия для развития аграрного сектора в целом или рынков отдельных продуктов. Учет мер «голубой

---

<sup>1</sup> Данные ОЭСР.

<sup>2</sup> Справка заседания Комиссии Правительства РФ по вопросам ВТО.

с корзины» при исчислении базовой общей величины AMS и их исключение из ежегодного допустимого предела AMS для страны также упрощает условия по выполнению обязательств странами.

Программы «голубой корзины» являются менее искажающими и более прозрачными, чем меры ценовой поддержки. Однако в случае использования первых, производство также может искажаться по причине замещения средств производства. Так, например, использование более прогрессивных и высокотехнологичных средств производства может привести к более высоким объемам производства. Кроме того, выплаты в рамках «голубой корзины» могут провоцировать увеличение поголовья скота и расширение площадей земли до тех пор, пока объем производства не превысит 85% от уровня в базовом периоде. Лишь при этом условии производители будут получать поддержку. Как мы видим, сумма платежей будет напрямую зависеть от объема производства, а это значит, что нарушается основной критерий не связанности с производством, установленный для мер, не подлежащих сокращению.

Меры, соответствующие «критерию минимума», включают себя поддержку, как ориентированную, так и неориентированную на конкретный продукт, в частности субсидии на средства производства, которые хотя и исключены из обязательств по сокращению, могут опосредованным образом влиять на производство.

В Соглашении по сельскому хозяйству предполагается, что меры «зеленой корзины» не оказывают или оказывают минимальное искажающее воздействие на торговлю и производство. Однако понятие «минимальное воздействие» так и не определено. При описании мер «зеленой корзины» в Соглашении основное внимание уделяется конкретным направлениям политики, но не накладывается ограничений на объем выплат. Кроме того, отсутствуют какие-либо требования, относительно того, что эта поддержка не должна быть ориентирована на конкретный продукт.

Организация экономического сотрудничества и развития определила ряд характеристик, которыми должны обладать направления политики «зеленой корзины света», чтобы эти меры оказывали наименьший эффект на производство и торговлю. Основательно была проанализирована поддержка, оказываемая путем прямых выплат производителю. Чтобы исключить воздействие такой политики на уровень производства, прямые платежи должны быть фиксированными или связаны с параметром, который не может подвергаться контролю со стороны производителя. В идеальном варианте, эти платежи не должны определяться на основании текущего или будущего уровня производства и уровня использования факторов производства.

В соответствии с Соглашением по сельскому хозяйству, сумма выплат для осуществления несвязанной с производством поддержки в отношении дохода, которая относится к мерам «зеленой корзины», не связана с видом или объемом производства, с факторами производства, внутренними или мировыми ценами. Соответствие, необходимое для таких выплат определяется на основании дохода и статуса производителя, использования факторов производства или уровнем производства. Тем не менее, возникают сомнения, что использование таких мер в области сельскохозяйственной поддержки действительно не будет влиять на производство. В некоторых случаях выплаты такого рода могут привести к росту фермерских доходов, что, вероятно, отразится на производственных решениях через рост инвестиций, использование средств производства и введение новых технологий.

Подобные проблемы могут возникать и при осуществлении других прямых выплат производителям, например, при страховании урожая, содействии в структурной перестройке и осуществлении выплат в рамках программ по охране окружающей среды. В отличие от несвязанной с производством поддержки в отношении дохода, программы правительства по страхованию дохода и компенсации потери дохода

должны удовлетворять специальным критериям. Например, такие выплаты производятся лишь в том случае, если потери дохода производителя превышают 30% от среднего валового дохода за предшествующий трехлетний период или среднюю величину за три года предшествующих пяти лет, исключая самый высокий и самый низкий показатели. Сумма выплат должна компенсировать менее 70% дохода производителя. Введение таких дополнительных ограничений направлено на то, чтобы нивелировать возможный искажающий эффект в отношении производства и торговли.

Программы «зеленой корзины», направленные на содействие в структурной перестройке, могут осуществляться путем «отставки» производителей, отказа от использования ресурсов и инвестиционной помощи. Последнее получило наибольшее распространение, поскольку вкладывание капитала в производственные ресурсы стимулирует будущее производство.

Выплаты в рамках программ регионального содействия предусматриваются для производителей в неблагоприятных регионах при условии, что неблагополучие региона обусловлено обстоятельствами, которые не являются временными. Сумма выплат не должна быть связана с текущими или ожидаемыми внутренними и мировыми ценами, а также с видом и объемом производства. Кроме того, в Соглашении по сельскому хозяйству указано, что «в случае взаимосвязи с факторами производства выплаты осуществляются по прогрессивно уменьшающимся ставкам свыше порогового уровня рассматриваемого фактора». Это условие может создавать искажающий эффект на производство.

Для получения выплат в рамках программ по окружающей среде также должны быть выполнены конкретные условия, включая условия, касающиеся методов производства или средств производства. Как показывают исследования ОЭСР, выбор тех или иных инструментов для защиты окружающей среды может сказываться на международных сравнительных преимуществах. Использование различных программ по защите окружающей среды может приводить к одним и тем же результатам с точки зрения охраны природы, но в то же время оказывать различное влияние на торговлю в зависимости от той или иной программы.

При подсчете совокупной меры поддержки возникает ряд проблем технического характера. Одна из них связана с определением поддержки рыночной цены на единицу продукции, которая является составляющей AMS. Для ее вычисления необходимо найти разницу между применяемой на внутреннем рынке административно регулируемой ценой и фиксированной справочной мировой ценой на товар. В некоторых случаях, тем не менее, используются внешние справочные цены, скорректированные на уровень инфляции и изменения обменного курса. Часто внешние справочные цены выражаются не в национальной валюте, а валюте других стран, а базовый период, относительно которого считаются внешние цены, отличаются от периода 1986-1988 гг. Все эти факторы могут оказывать влияние на величину ценового разрыва.

Другая проблема в ходе оценки совокупной поддержки рыночной цены может возникать из-за разногласий по поводу того, какое количество произведенной продукции брать для проведения расчетов. Во многих случаях для вычисления совокупной поддержки рыночной цены ценовой разрыв, рассчитанный на единицу продукции, умножается на объем производства данной продукции. Однако, в ряде случаев используется не весь объем производства, а лишь то количество продукции, в отношении которого оказывается поддержка.

При оценке поддержки сельскохозяйственного производства могут возникать отрицательные величины. Это может происходить в случае, если внутренние регулируемые цены на продукцию ниже фиксированных внешних цен на эту

продукцию, что приводит к отрицательной поддержке рыночной цены, что означает, что в данной стране этот продукт облагается налогом. Вес отрицательной поддержки рыночной цены в составе AMS важен, поскольку он определяет, каким будет значение этого показателя – положительным или отрицательным. В любом случае таксация продукта будет уменьшать величину общего AMS, по сравнению с тем, если бы такая отрицательная ценовая поддержка не учитывалась в его составе. На практике это дает возможность странам увеличивать поддержку до уровня, превышающего предел, установленный обязательствами перед ВТО. Тем самым подрывается стремление стран-членов этой организации к достижению одной из основных целей, состоящей в снижении поддержки, оказывающей искажающее воздействие на торговлю.

Часто сообщения стран о введении новых мер в области сельскохозяйственной политики являются недостаточно прозрачными, чтобы понять схему их действия. Прежде всего, это касается тех мер, которые не подлежат ограничению (меры «зеленой корзины» и «голубой корзины», меры, соответствующие критерию минимума, и политика в случае особого и дифференцированного подхода).

## Глава 3.3. Украина и ВТО: сельскохозяйственные аспекты

### 3.3.1. Состояние переговорного процесса по вопросу вступления Украины во Всемирную торговую организацию

Одним из основных приоритетов в национальной внешнеэкономической политике Украины остаётся обретение членства во Всемирной торговой организации. Правительство Украины в последнее время активизировало свои действия относительно процесса ускорения вступления Украины в эту организацию. От ее членства в ВТО зависит возможность и перспективы интеграции Украины в Европейский Союз, привлечение иностранных инвестиций и получение торговых льгот от развитых стран.

Процесс присоединения Украины к системе ГАТТ/ВТО начался 17 декабря 1993 года, когда в Секретариат ГАТТ была представлена соответствующая официальная заявка правительства Украины. С целью начала переговоров в рамках *Рабочей комиссии по вопросам рассмотрения заявки Украины относительно присоединения к ГАТТ* 28 июня 1994 года был официально передан Меморандум о внешнеторговом режиме. Первое заседание Рабочей комиссии состоялось 27-28 февраля 1995 года, которое ставило своей целью определение готовности Украины приобрести членство в системе ГАТТ/ВТО и начать двухсторонние переговоры со странами-членами ВТО.

Период 1995-1997 годов был достаточно активным. Второе заседание Рабочей комиссии состоялось 11-12 декабря 1995 года. Цель заседания состояла в выяснении дальнейших мероприятий в рамках развертывания переговорного процесса относительно доступа к рынкам товаров, капиталов и услуг.

С целью соответствия правительственной программы экономических реформ нормам и принципам системы ГАТТ/ВТО, их официального признания и постепенного закрепления в нормативных актах Президент Украины издал Указ “О Межведомственной комиссии по вопросам присоединения Украины к ГАТТ/ВТО”. Этим Указом было установлено, что подготовка базовых законодательных актов по вопросам, которые относятся к юрисдикции системы ГАТТ/ВТО, должна включать процедуру проверки проектов этих актов на соответствие нормам ГАТТ/ВТО. Однако дальнейшим Указом Президента Украины “О Межведомственной комиссии

по вопросам вступления Украины во Всемирную торговую организацию” от 4 июня 1999 года эта статья была отменена.

С целью активизации работы министерств и ведомств по вопросам усовершенствования внешнеэкономического законодательства соответственно требованиям ГАТТ/ВТО принято Постановление Кабинета Министров Украины от 18 марта 1996 года “Об утверждении на 1996 год плана первоочередных мероприятий по обеспечению процесса присоединения Украины к ГАТТ и вступлению в ВТО”. Указом Президента Украины от 6 апреля 1996 была утверждена Концепция трансформации таможенного тарифа Украины на 1996-2005 годы, которая является официальной позицией Украины для проведения переговоров по тарифным уступкам.

Наиболее активным годом в работе по присоединению за семилетний период был 1997 год: два заседания Рабочей комиссии и три раунда двухсторонних переговоров со странами-членами ВТО относительно доступа к рынку товаров и услуг. На четвертом и пятом заседаниях (май и ноябрь 1997 года) особое внимание уделялось обсуждению системы государственной поддержки сельского хозяйства Украины, системы стандартизации и сертификации, санитарного и фитосанитарного контроля, а также приведению системы поддержки сельского хозяйства в соответствие с требованиями Соглашения по сельскому хозяйству ВТО.

После шестого заседания Рабочей группы по вопросам присоединения Украины к ВТО (10 июня 1998 года) в переговорном процессе последовал почти двухлетний перерыв. И только в июле 2000 года было проведено седьмое заседание Рабочей группы ВТО с повесткой дня, включающей следующие вопросы: состояние гармонизации внешнеэкономического законодательства Украины с нормами и правилами соглашений системы ГАТТ/ВТО; налоговый режим; состояние законодательства в сфере государственных закупок; режим таможенно-тарифного и нетарифного регулирования импорта; порядок осуществления таможенных процедур; приватизация и реформирование правоотношений в сельском хозяйстве; состояние реформирования государственной системы сертификации и стандартов; политика в сфере интеллектуальной собственности и авторского права. В этот же период состоялось заседание на многосторонней основе по обсуждению внутренней поддержки сельского хозяйства Украины.

Представители стран-членов ВТО при Секретариате ВТО высоко оценили объем работы, проделанной украинской стороной после 7-го заседания,

состоявшегося в июле 2000 года. После этого заседания украинскими экспертами были подготовлены ответы в письменном виде на 260 вопросов, которые были заданы странами-членами ВТО (в том числе около 50 вопросов касались внутренней поддержки сельского хозяйства и политики в аграрной сфере), обновленные предложения относительно доступа к рынкам товаров и услуг, подготовлены документы, в которых содержится подробный анализ действующего законодательства в сфере торговли и внешнеэкономической деятельности, составлен график принятия законопроектов, согласованных с требованиями ВТО, а также предоставлена информация в формате таблиц АСС/4<sup>1</sup> о внутренней поддержке сельского хозяйства за 1997-1999 гг.

Во время 8-го заседания Рабочей группы ВТО по вопросам присоединения Украины к ГАТТ/ВТО, которое состоялось 13-14 июня 2001 года, Украиной было заявлено об обязательстве не применения в будущем экспортных субсидий на продукцию сельского хозяйства, определенных пунктом 1 статьи 9 части V Соглашения по сельскому хозяйству.

Относительно ускорения присоединения к ВТО в части сельского хозяйства существует ряд нерешенных проблем. Большинство из них относится к уровню поддержки по отдельным показателям, которые содержатся в таблице "Внутренняя поддержка сельского хозяйства Украины", принятию обязательств относительно агрегированной меры поддержки и снижению тарифов на 1-24 группы товаров ТН ВЭД.

### **3.3.2. Вопрос доступа к рынкам товаров**

Все страны-члены ВТО особое внимание на переговорах уделяют вопросам доступа к рынкам сельскохозяйственной продукции и продовольствия. Среди последних предложений Украины по обязательствам относительно доступа к рынкам: переход только на адвалорные ставки таможенных тарифов по всем сельскохозяйственным товарам (за исключением подакцизных товаров, на которые сохраняются специфические ставки, но с трансформацией их до 2005-2006 гг.); присоединение страны к секторальным соглашениям<sup>2</sup> по ряду промышленных

---

<sup>1</sup> WT/ACC/4 - название технической записки Секретариата ВТО от 12 марта 1996 г, в которой дается описание заполнения таблиц с информацией по вопросам внутренней поддержки и экспортных субсидий в сфере сельского хозяйства, необходимой для подачи в Секретариат.

<sup>2</sup> Секторальные соглашения заключаются между группой стран и касаются только некоторых товаров, на импорт которых в страны, подписавшие соглашение устанавливаются нулевые тарифы.

товаров, в том числе присоединение к секторальному соглашению в 2005 году по сельскохозяйственной технике, а по спиртам и алкогольным напиткам – через три года после присоединения Украины к ВТО.

Доля ставок пошлин, которые превышают граничный уровень таможенного тарифа, определенного концепцией, составляет около 21%. Это в основном специфические ставки пошлин, установленные на товары 1-24 группы ТН ВЭД и ставки, которые установлены Законами Украины на подакцизные товары. Средневзвешенные адвалорные ставки действующего таможенного тарифа на продукцию сельского хозяйства и пищевой промышленности (за исключением стран, с которыми подписано соглашения о свободной торговле) существенно выше граничного уровня – на 7,6% (См. табл. 3.3.1).

Таблица 3.3.1

**Сравнительная оценка действующего и граничного уровня таможенного тарифа, определенного Концепцией**

<b>Средневзвешенная ставка ввозной пошлины (адвалорная), %</b>	<b>На 1 января 2000 г.</b>	<b>Концепция, 2005 г.</b>	<b>Разница, %</b>
1. По полной товарной номенклатуре ВЭД	7,3	9,62	-2,32
2. По полной товарной номенклатуре (за исключением стран, с которыми подписано соглашения о свободной торговле)	13,06	10,08	2,98
3. По товарам сельского хозяйства и пищевой промышленности	26,4	19,09	7,31
4. По товарам сельского хозяйства и пищевой промышленности (за исключением стран, с которыми подписано соглашения о свободной торговле)	26,67	19,07	7,60

Источник: Данные Министерства экономики Украины

На Украине средний размер адвалорной импортной таможенной пошлины на сельскохозяйственную продукцию сейчас составляет 26,4%.

До недавнего времени статья 6 Закона "О государственном регулировании импорта сельскохозяйственной продукции" регулировала размер ввозных (импортных) пошлин на сельскохозяйственную продукцию. С принятием Закона "О Таможенном тарифе Украины" ставки ввозной пошлины на товары 1-24 групп украинской классификации товаров внешнеэкономической деятельности определяются этим законом.

Кроме того, новым законом обеспечена стабильность налогового законодательства в части обложения товаров ввозной таможенной пошлиной, а в основу ТН ВЭД положена гармонизированная система описания и кодирования товаров с детализацией до 10-ти знаков;

Трансформация таможенного законодательства Украины осуществляется путем его гармонизации и унификации с общепринятыми в европейской и мировой практике нормами и стандартами. С этой целью был подготовлен проект нового Таможенного кодекса Украины (принят в первом чтении). В проект вошли следующие положения:

- порядок определения таможенной стоимости в соответствии с Соглашением о применении статьи VII ГАТТ;
- вопрос определения страны происхождения товаров в соответствии со статьей IX ГАТТ;
- вопросы взимания таможенных сборов (в соответствии со статьей VIII ГАТТ).

Принятие указанного законопроекта позволит Украине получить законодательное закрепление положений Генерального Соглашения по тарифам и торговле, которое позволит привести в соответствие таможенное законодательство Украины с соответствующими нормами стран-членов ВТО.

В сфере таможенной оценки товаров в последнее время осуществлены следующие мероприятия:

- созданы соответствующие подразделения на таможах, которые проверяют таможенную стоимость и проводят таможенную оценку;
- в качестве переходного этапа к введению декларирования таможенной стоимости всех товаров на основании соответствующих деклараций предусмотрено предоставление соответствующего формуляра-расчета таможенной стоимости для некоторых групп товаров (например, подакцизных);
- отменены минимальные таможенные стоимости на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие.

Применение минимальной таможенной стоимости началось в 1996 году, но тогда это касалось лишь автомобилей и алкогольных напитков, а в 1997-1998 гг. действие этого инструмента регулирования внешней торговли распространилось на

широкий круг товаров, в частности, на мясо, молочные продукты, зерновые культуры и муку, фрукты и овощи.

Для упрощения процедуры таможенного прохождения товаров Законом Украины от 4 ноября 1999 года введен единый сбор, который оплачивается в пунктах пропуска через государственную границу Украины.

Закон "О государственном регулировании импорта" от 17 июля 1997 года обязывает правительство Украины устанавливать квоты на импорт продукции животноводства на уровне не выше 10% от объемов производства аналогичной продукции в предшествующем году и полностью игнорирует положение Соглашения по сельскому хозяйству относительно количественных ограничений и процедуры их введения. За время действия закона квоты на импорт продукции животноводства не устанавливались, поскольку фактические объемы импорта товаров не превышали установленного законом количественного ограничения. Они были на уровне 6% от производства в 1999 году и 2% от производства в 2000 году. На рассмотрении Парламента Украины находится проект закона "О внесении изменений в Закон Украины "О государственном регулировании сельскохозяйственной продукции". В упомянутом проекте предлагается отменить действие статьи 3 "Нетарифное регулирование импорта продукции животноводства".

Отменено понятие "критический импорт". Товары критического импорта освобождались от уплаты НДС при пересечении границы, но Постановлением Кабинета Министров Украины от 5 июня 2000 года был отменен перечень товаров критического импорта с целью пополнения доходной части государственного бюджета и отмены несистематизированных льгот для отдельных субъектов внешнеэкономической деятельности.

### **3.3.3. Технические барьеры для торговли**

Система стандартизации и сертификации на Украине не в полной мере отвечает международной и европейской практике и недостаточно эффективно защищает права потребителей. Ассоциированное членство в ЕС, в частности режим свободной торговли, требует учета в национальном законодательстве Украины директив ЕС, устанавливающих требования к продукции, а также соответствие украинской продукции не менее чем 80% действующих европейских стандартов. Законами Украины "О стандартизации", "О подтверждении соответствия", "Об

аккредитации органов по оценке соответствия", которые приняты Парламентом Украины 17 мая 2001 г, предусмотрена приоритетность применения международных и региональных стандартов, норм и правил в сфере оценки соответствия.

На Украине на сельскохозяйственную и пищевую продукцию действует около 350 государственных стандартов (ГСТУ), более 2000 технических условий (ТУУ) и более 500 отраслевых стандартов и технических условий бывшего СССР, значительная часть которых не гармонизирована с международными и европейскими.

Согласно положению статьи 56 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и Европейским Союзом и их государствами Кабинет Министров Украины 19 марта 1997 года принял постановление "О мероприятиях по поэтапному внедрению на Украине требований директив Европейского Союза, санитарных, экологических, ветеринарных, фитосанитарных норм, международных и европейских стандартов". Этим постановлением определены основные направления и приоритеты сближения системы национального технического регулирования через разработку программ внедрения на Украине стандартов для конкурентоспособной продукции, гармонизированных с международными и европейскими стандартами.

Министерством аграрной политики Украины разработаны проекты законов относительно основных видов продовольствия: молоко и молокопродукты; мясо и мясные продукты; рыба и рыбопродукты. Госстандарт Украины утвердил первые национальные стандарты на сельскохозяйственную продукцию – ГСТУ 3768–98 "Пшеница. Технические условия" и ГСТУ 3769-98 "Ячмень. Технические условия", во время подготовки которых сделаны сопоставления с мировыми. Они стали более приближенными к стандартам других стран.

В 2001 году планируется внедрить 92 международных стандарта ISO относительно методов испытания зерновой, плодоовощной, молочной, мясной продукции и продуктов их переработки.

Проводится также работа по ликвидации технических барьеров для торговли путем гармонизации отечественных санитарных и фитосанитарных требований к товарам с международными требованиями. Среди приоритетных законопроектов, требующих первоочередного рассмотрения Парламентом Украины: проект закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Украины "О внесении изменений к

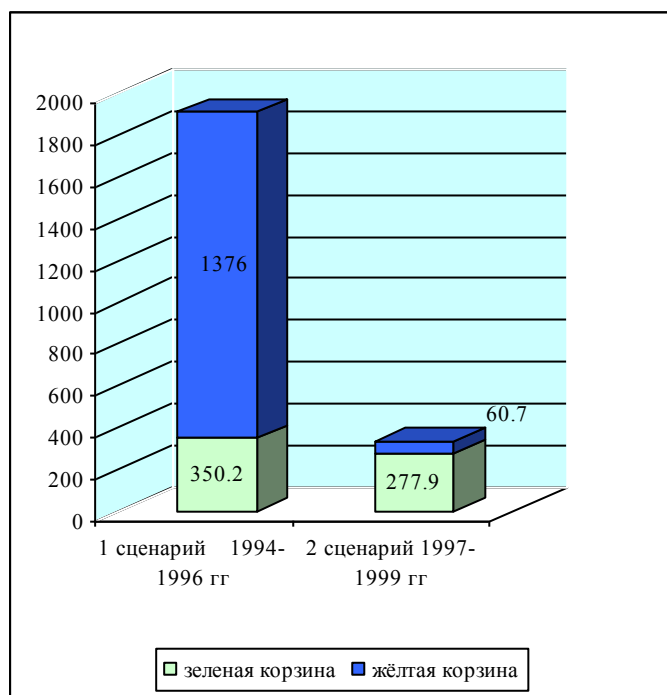
некоторым законодательным актам по вопросам ветеринарной медицины", проект закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Украины "Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения", проект закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Украины "О качестве и безопасности пищевых продуктов и продовольственного сырья". Эти проекты законов учитывают рекомендации Международного эпизоотического бюро, международные стандарты и другие требования в этой сфере.

Согласно статье 5 Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мероприятий, страны-члены ВТО должны обеспечить условия, чтобы их санитарные и фитосанитарные мероприятия были основаны на соответствующей обстоятельству оценке рисков для жизни или здоровья человека, животных или растений. Украинские стандарты исторически разрабатывались в соответствии с концепцией нулевого риска, который предусматривает наиболее возможный уровень защиты. Переход к рыночной экономике требует пересмотра системы оценки риска и ее гармонизации с разработанными международными организациями. Оценкой риска занимаются учреждения Министерства здравоохранения Украины. Оценка риска новой продукции осуществляется на стадии ее внедрения в производство или ввоза на Украину путем государственной санитарно-гигиенической экспертизы, как самой продукции, так и ее нормативной документации. Для продукции повышенного риска вводятся гигиенические нормативы, стандарты, другие ограничения относительно ее свойств, уровня и условий потребления и т.п. На Украине планируется создание национального справочного органа, как это обусловлено в Приложении "В" статьи 7 Соглашения о применении санитарных и фитосанитарных мероприятий ВТО. Этот орган предоставлял бы документы относительно санитарных и фитосанитарных нормативных актов, принятых или предлагаемых к принятию, процедур оценки рисков, факторов, которые при этом учитываются, а также порядка определения соответствующего уровня санитарной и фитосанитарной защиты.

#### **3.3.4. Внутренняя поддержка сельского хозяйства Украины**

### 3.3.4.1. Возможные сценарии принятия обязательств относительно сокращения внутренней поддержки сельского хозяйства

Пока длится переговорный процесс по присоединению Украины к Всемирной торговой организации, уровень поддержки сельского хозяйства является предметом обсуждения и критики со стороны стран-членов ВТО и защиты со стороны украинского правительства. Главная проблема защиты уровня поддержки, выраженного в показателе агрегированной меры поддержки (AMS)<sup>3</sup>, состоит в том, что защита некоторых видов поддержки, которые применялись в базовый период<sup>4</sup>, затруднена из-за классификации видов поддержки в Соглашении по сельскому хозяйству на меры “зеленой/голубой/желтой корзины”. Это связано с тем, что виды поддержки сельского хозяйства базового периода сохранили определенные черты, присущие видам поддержки советского планового периода, и не совсем отвечают критериям, которые были определены развитыми странами с рыночной экономикой и нашли отражение в Соглашении по сельскому хозяйству.



Существует много дискуссионных вопросов, которые являются следствием особенностей самого текста Соглашения по сельскому хозяйству и договоренностей между странами-членами ВТО после Уругвайского раунда относительно методики определения показателя AMS.

Возможны два сценария развития переговорного процесса относительно уровня поддержки сельского хозяйства Украины. На рисунке 3.3.1 показаны расчетные уровни поддержки (AMS и "зеленая корзина") за два периода 1994-

1996 и 1997-1999 годы. Страны-члены ВТО на переговорах по присоединению к организации стран СНГ все менее заинтересованы обсуждать "особые условия", вследствие применения которых уровни внутренней поддержки "желтой корзины"

<sup>3</sup> Агрегированная мера поддержки или AMS означает уровень поддержки в денежном выражении, предоставленной применительно к конкретным продуктам, или поддержки, неориентированной на конкретные продукты, которая предоставляется сельскому хозяйству в целом, кроме поддержки, предоставляемой по программам "зеленой корзины".

<sup>4</sup> Для Украины базовым определен период 1994-1996 гг.

значительно превысят существующие уровни затрат на поддержку сельского хозяйства.

Рисунок 3.3.1

**Два возможных сценария принятия обязательств по сокращению поддержки сельского хозяйства Украины (Астахову - над рисунком)**

Источник: данные Министерства аграрной политики Украины. (Астахову - под рисунком)

Поэтому существует вероятность изменения базового периода с 1994-1996 гг. на 1997-1999 гг. На 8-м заседании Рабочей группы по вступлению Украины в ВТО (июнь 2001 г.) этот вопрос уже поднимался Канадой, Австралией, США и Новой Зеландией.

Во время переговоров по присоединению к ВТО Украине желательно было сохранить в качестве базового периода 1994-1996 годы и не изменять его, поскольку поддержка, которую получали сельскохозяйственные товаропроизводители в последующих после базового периода годах, была значительно меньше. За период 1997-1999 гг. по нашим расчетам уровень текущего AMS в среднем составляет 60,7 млн. долл. США, или 0,5% от стоимости продукции сельскохозяйственного производства, тогда как в базовом периоде 1994-1996 гг. – 1,38 млрд. долл. США, или 12% от стоимости продукции сельскохозяйственного производства<sup>5</sup>.

Последующий после базового период (1997-1999 гг.) является самым нерепрезентативным для оценки уровня поддержки сельского хозяйства. Этот период характеризовался значительным уменьшением финансирования отрасли вследствие дефицита государственного бюджета и приостановления госзаказа на зерно, наличием непрозрачных схем финансирования, которые практически невозможно сколько-нибудь точно оценить в стоимостном выражении.

Украина должна предоставить Секретариату ВТО свои предложения относительно периода, на который она возьмет обязательства по сокращению внутренней поддержки, и процентного уровня этого сокращения на протяжении определенного периода. Желательно было бы предложить вариант развивающихся стран-членов ВТО: сокращение на 13 процентов в течение 10 лет (См. табл. 3.3.2).

Таблица 3.3.2

---

<sup>5</sup> Уровень AMS является предметом обсуждения на многосторонних переговорах в рамках Всемирной торговой организации и поэтому его нельзя воспринимать как постоянную (неизменную) величину, ибо он может уменьшиться в результате переговоров.

**Обязательства по результатам Уругвайского раунда относительно сокращения поддержки сельского хозяйства**

	Развитые страны 6 лет: 1995-2000	Развивающиеся страны 10 лет: 1995-2004
<b>Внутренняя поддержка</b> Общее сокращение (AMS) поддержки в секторе	<b>-20%</b>	<b>-13%</b>
<b>Экспортные субсидии</b> Размер субсидий (бюджетные затраты)	<b>-36%</b>	<b>-24%</b>
Объемы экспорта продукции, которая субсидируется	<b>-21%</b>	<b>-14%</b>

В случае, когда показатель AMS (в среднем за 1997-1999 гг.) равен нулю страна не берет на себя обязательства по сокращению общего показателя AMS, но также не должна оказывать поддержку производителям сельскохозяйственной продукции в объеме большем, чем соответствующий уровень *de minimis*.

В соответствии с положением Соглашения по сельскому хозяйству, определяющим критерий *de minimis*, если за страной будет закреплен статус **развитой**, то при нулевом AMS может предоставляться поддержка в размере до 10% стоимости сельскохозяйственного производства в форме “неосвобожденных” (или “желтых” программ). Из этих 10% до 5% может составлять поддержка, ориентированная на конкретный продукт. Остальные 5% могут быть представлены направлениями политики, неориентированными на конкретный продукт.

Для развивающихся стран-членов ВТО критерий *de minimis* подразумевает возможность не подлежащей ограничению поддержки в размере до 20% стоимости продукции сельского хозяйства. В рамках этой поддержки до 10% может распространяться на продуктовую поддержку и до 10% – на непродуктовую.

**3.3.4.2. Поддержка сельского хозяйства Украины, осуществляемая с помощью мер "зеленой корзины"**

Украина может включать в «зеленую корзину» все мероприятия, которые отвечают специфическим критериям Приложения 2 Соглашения по сельскому хозяйству ВТО. Все они осуществлялись за счет бюджетных средств. Классификация мероприятий "зеленой корзины" отличается от классификации статей бюджетных затрат на сельское хозяйство на Украине. Поэтому для стоимостной оценки мероприятий "зеленой корзины" была сделана выборка и группировка из сводного бюджета Украины в соответствии с названиями

мероприятий в классификации ВТО. В базовом периоде (1994-1996 гг.) мероприятия поддержки сельского хозяйства Украины, которые относятся к категории «зеленых», то есть освобождаются от обязательств по сокращению, определены в среднем за три года в сумме 350,2 млн. долл. США. Удельный вес бюджетных трансфертов, которые выделялись на развитие инфраструктуры непромышленного назначения в сельской местности, подготовку и повышение квалификации специалистов и рабочих кадров в сельской местности, был самым большим.

Украина может иметь широкую возможность для использования в будущем тех видов поддержки, которые не применялись в базовые годы. Однако для этого необходимо умело провести переговоры и в Протоколе о присоединении предусмотреть положение о том, что все виды поддержки, которые перечислены в Приложении 2 Соглашения по сельскому хозяйству, Украина сможет применять в будущем, даже если она не имела таковых в базовом периоде. В связи с тем, что мероприятия поддержки из «зеленой корзины» не влияют на условия торговли, правительство Украины сможет в будущем увеличивать бюджетные затраты именно на эти виды поддержки.

В приложении 2 Соглашения по сельскому хозяйству содержится определенный перечень видов поддержки, которые не применялись на Украине в базовые годы. Например, прямые выплаты производителям, соотнесенные с конкретными площадями сельскохозяйственных угодий и урожаем; поддержка дохода, несвязанная с производством, финансовое участие правительства в программах страхования доходов и гарантирования безопасности доходов, содействие в структурной перестройке с помощью инвестиций, выплаты в соответствии с программами помощи неблагополучным регионам.

Среди мероприятий, которые освобождаются от обязательств по сокращению, – "создание государственных резервов для обеспечения продовольственной безопасности". К этому виду поддержки относятся затраты, связанные с накоплением и сохранением запасов товаров, которые составляют часть программы продовольственной безопасности, определенной национальным законодательством<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Результаты Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров: Тексты официальных документов. К.: "Вимір", Секретариат Межведомственной комиссии по вопросам присоединения Украины к ВТО, 1998. - С. 52-53.

Вопрос продовольственной безопасности снова поставлен на повестку дня международных переговоров по торговле. Например, рассматриваются возможные отрицательные эффекты от программ реформирования сельского хозяйства согласно договоренностей ВТО на менее развитые страны и страны, которые развиваются и являются чистыми импортерами. Одним из обязательств государства является обеспечение или гарантирование соотечественникам и постоянным жителям достаточное (согласно их требованиям) продовольственное предложение. Некоторые страны, вследствие природных факторов, самодостаточны или являются чистыми экспортерами, другие же в большей или меньшей степени зависят от импорта. Еще одна группа стран достигает продовольственной безопасности через внутренние программы, которые защищают производителей от внешней конкуренции путем тарифов, субсидий и нетарифных мероприятий. Проблема продовольственной безопасности в торговой политике состоит в том, чтобы гарантировать, что мероприятия, которые имеют целью достижение продовольственной безопасности, не должны отрицательно влиять на обязательства стран согласно Соглашению по сельскому хозяйству или сдерживать будущие реформы в сельском хозяйстве, а также продолжение либерализации торговли сельскохозяйственной продукцией. Существует мнение, что либерализация торговли сельскохозяйственной продукцией поможет сельскохозяйственным производителям в развивающихся странах, за счет уменьшения субсидированного экспорта, в частности, странами-членами ОЭСР, поскольку экспортные субсидии уменьшают цены производителей в странах-импортерах. Либерализация торговли также приведет к расширению возможностей доступа к рынкам и к более высоким мировым ценам на товары, что развивающимся странам позволит повысить свою национальную продовольственную безопасность.

#### ***3.3.4.3. Виды поддержки сельского хозяйства Украины, подлежащие сокращению после присоединения к Всемирной торговой организации***

Виды поддержки, которые страна должна сокращать, относятся к мерам “желтой корзины”. Украина, присоединившись к ВТО, возьмет на себя обязательство по сокращению именно этих видов внутренней поддержки, уровень которых оценивается агрегированным показателем AMS. AMS, рассчитанный для

базового периода, будет составлять базовый уровень для выполнения обязательств относительно уменьшения внутренней поддержки.

AMS для каждого товара в случае Украины определяется на основе следующих основных элементов:

- поддержка рыночной цены;
- прямые выплаты, связанные с производством, которые могут рассчитываться на основе бюджетных затрат (другая продуктовая поддержка);
- другие мероприятия поддержки, главным образом, выгоды для производителей сельскохозяйственной продукции, которые имеют косвенный характер и оцениваются расчетным путем.

**Поддержка рыночной цены.** Согласно Соглашению по сельскому хозяйству ВТО поддержка рыночной цены рассчитывается как разность между фиксированной внешней справочной ценой и применяемой административной ценой, умноженная на объем производства продукции, на который производитель имеет право применять административную цену. Бюджетные затраты, которые осуществляются для поддержания этой разности, такие как расходы на закупку резервов или их хранение, не включаются в AMS.

В базовый период на Украине государство устанавливало цены при закупках продукции по госзаказу или госконтракту. Поэтому при расчете "Поддержки рыночной цены" в качестве "*административной цены*" приняты средние закупочные цены, по которым государство осуществляло закупки сельскохозяйственной продукции согласно госзаказу или госконтракту.

Как известно, при государственных закупках цены на сельскохозяйственную продукцию устанавливались государством на более высоком уровне, чем на рынке, с целью поддержки уровня доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей на определенном гарантированном уровне. Установление административной цены оказывало влияние на ценовую политику операторов рынка, то есть рыночная цена под влиянием этого фактора возрастала. Главная особенность состояла в том, что цена по государственным закупкам сообщалась в начале календарного года, задолго до начала (за 5-6 месяцев) массовой реализации продукции. Кроме того, даже заявление о закупке определенного фиксированного объема продукции государством, как и реальный факт закупок, влияли на повышение рыночных цен. Хотя при государственных закупках не преследовалась цель стабилизации

сельскохозяйственных рынков, как в случае интервенционных закупок. Но это был также вид государственной интервенции на рынке с целью поддержки доходов товаропроизводителей. Оплата за закупленную государством продукцию гарантировалась контрактами.

Для определения "внешней справочной цены" или ВСЦ применялась следующая методика. Если Украина была нетто-экспортером продукта, то для "экспортных" товаров ВСЦ – это средняя стоимость единицы экспорта, если нетто-импортером, тогда для импортных товаров ВСЦ – это средняя стоимость единицы импорта. Для этого использовались данные статистики Государственной таможенной службы Украины по импортно-экспортным операциям с продукцией сельского хозяйства (1-24 группы ТН ВЭД) на основе грузовых таможенных деклараций за каждый год. Кроме того, были сделаны корректировки цен на границе для товаров в каждом из базовых лет. Этот шаг был предпринят для того, чтобы "внешние справочные цены", то есть цены на границе страны были более сопоставимы с "административными". Было сделано сопоставление на уровне "у ворот фермы" или "франко-хозяйство". Для расчета внешних справочных цен сделано пять корректировок: услуги элеваторов и перерабатывающих предприятий; транспортирование железной дорогой; железнодорожный сбор; портовый сбор; таможенный сбор. В случае импортных товаров все корректировки цен на границе увеличивают цену, в то время как по экспортным товарам – уменьшают.

Согласно заключительному акту Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров существует несколько различных подходов для фактического сокращения поддержки рыночной цены. Например, страна может снижать внутреннюю цену для того, чтобы уменьшить разность между внутренней и мировой ценой базового периода, или может ограничить объемы производства тех продуктов, в отношении которых осуществляется поддержка. Последнее было сделано в США согласно Сельскохозяйственному Закону 1990 года и Закону о бюджете 1990 года.

**Другая продуктовая поддержка.** Единственным случаем прямых выплат по конкретным продуктам в базовом периоде 1994-1996 гг., отнесенных к показателю AMS, были фиксированные дотации на крупный рогатый скот, свиней, птицу, овцы, молоко, которые выплачивались в 1994 году. С целью экономического стимулирования производства и продажи для государственных нужд сельскохозяйственной продукции и сырья, стабилизации розничных цен на мясную

и молочную продукцию и во исполнение Указа Президента Украины "О неотложных мерах по финансово-кредитному обеспечению формирования государственных продовольственных ресурсов 1994-1995 годах" от 2 июня 1994 года, а также Постановления Парламента Украины "О преодолении кризисного состояния в агропромышленном комплексе" от 17 июня 1994 года Кабинет Министров Украины принял Постановление "О ценообразовании на сельскохозяйственную продукцию и сырье" от 21 июля 1994 года. Установлено, что, начиная с 1 июля 1994 г., налог на добавленную стоимость от реализации продукции сельскохозяйственными предприятиями и предприятиями мясной и молочной промышленности всех форм собственности зачисляется на единый счет и в размере 13,6 трлн. крб. используется для выплаты доплат на молоко, скот и птицу, которые реализуются государству. Размеры доплат с 1 июля до конца 1994 года, были установлены в тысячах карбованцев за тонну: молоко – 1500, крупный рогатый скот (в живом весе) – 4650, свиньи – 4500, овцы – 3700, птица – 3500.

В 1998 и 1999 годах производителям молока и мяса также предоставлялись дотации. С целью поддержки сельскохозяйственных производителей животноводческой продукции и своевременного перечисления им дотаций за проданные перерабатывающим предприятиям молоко и скот Кабинет Министров Украины принял Постановление от 16 февраля 1998 года, в котором утвержден порядок начисления и выплат дотаций сельскохозяйственным товаропроизводителям за проданные перерабатывающим предприятиям молоко и скот.

Этот механизм предусматривает, что перерабатывающие предприятия ежемесячно составляют расчет поступления налога на добавленную стоимость, начисленного на реализованные молоко и молочную продукцию, мясо и мясопродукцию и перечисляют его сельскохозяйственным товаропроизводителям в виде сумм дотаций. Размер дотаций товаропроизводителям за проданное молоко и скот в живом весе рассчитывается на гривну стоимости этой продукции. Перерабатывающие предприятия ведут отдельный учет молока, молочной продукции, мяса и мясопродуктов, изготовленных из проданных сельскохозяйственными товаропроизводителями молока и скота в живом весе, а также отдельный учет другой продукции. Сельскохозяйственные предприятия используют эти средства исключительно для развития животноводства, закупки кормов, воспроизводства поголовья, приобретения племенных ресурсов и осуществления ветеринарных мероприятий.

Во исполнение Указа Президента Украины “О мерах по поддержке цен и доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей” от 11 июня 1998 года принято Постановление Кабинета Министров Украины от 12 мая 1999, в соответствии с которым было продолжено действие описанного выше механизма с внесением изменений в порядок начисления и выплат дотаций на период с 1 января 1999 года до 1 января 2004 года.

Эта поддержка носит специфический характер, то есть направлена на конкретную продукцию (См. табл. 3.3.3).

Таблица 3.3.3

**Использование НДС, который выплачивается в бюджет перерабатывающими предприятиями за реализованное молоко и мясопродукты, для выплат дотаций сельхозпроизводителям молока и мяса**

Продукция	1998 г		1999 г	
	млн. грн.	млн. долл. США	млн. грн.	млн. долл. США
Крупный рогатый скот	66,0	26,9	87,5	21,2
Свины	19,0	7,8	28,7	6,9
Молоко	122	49,8	118,5	28,7
Всего	207,0	84,5	234,7	56,8

Источник: Данные Министерства аграрной политики Украины

Кроме того, продуктовая поддержка включает в себя поддержку производства отдельных продуктов, предоставляемую в виде выгод для сельского хозяйства, связанных с государственными закупками, а именно: выгоды от беспроцентного кредитования через авансирование и выгода от пользования предоставленными авансами, которые своевременно не были возвращены государству.

*Выгода от беспроцентного авансирования.* Период, на который выдавались авансы, то есть среднее количество месяцев между оплатой и поставкой продукции составлял 6 месяцев. Среднегодовая кредитная ставка коммерческих банков в 1994 году, например, составляла 201,7 %. Авансы рассматриваются как беспроцентные кредиты, которые предоставлялись сельскохозяйственным предприятиям на 6 месяцев. Поэтому выгода от беспроцентного авансирования равна:

*Выгода (1) = (Стоимость предоставленных авансов  $x$  ((Коммерческая кредитная ставка/12)  $x$  6)/100).*

*Выгода от пользования предоставленными авансами, которые своевременно не возвращались государству.* Сельскохозяйственные предприятия в каждый из базовых лет своевременно не рассчитывались за авансы под закупку продукции по государственному заказу или госконтракту. Эта сумма своевременно не возвращенных авансов рассматривается также как беспроцентное кредитование. Суммы авансов за счет бюджетного займа, которые не были вовремя возвращены, рассчитаны с использованием данных сводных годовых бухгалтерских отчетов сельскохозяйственных предприятий. По нашим оценкам, средний период предоставления этой льготы – 12 месяцев.

*Выгода (2) = (Стоимость авансов, которые своевременно не возвращены государству  $x$  ((Коммерческая кредитная ставка/12)  $x$  12)/100).*

Стоимость этих выгод рассчитывалась в национальной валюте, а потом была пересчитана в доллары США по среднегодовому курсу Национального банка Украины, при этом был сохранен единый методологический подход относительно оценки уровня поддержки страны в долларовом эквиваленте.

***Непродуктовая поддержка.*** В течение базового периода и последующих лет среди мер поддержки сельского хозяйства Украины преобладали мероприятия, которые не имели конкретного продуктового направления, но касались всего сельского хозяйства. В базовом периоде 1994-1996 годов наибольший удельный вес среди них занимают:

- выгоды от льготной цены на электроэнергию, используемую на производственные цели в сельском хозяйстве;
- выгоды от пользования непогашенными бюджетными займами и финансовой помощью на возвратной основе.

В непродуктовой поддержке можно выделить на два вида поддержки: мероприятия, которые финансировались за счет бюджетных средств, и расчетные выгоды, в том числе доходы, упущенные государством (См. табл. 3.3.4).

*Таблица 3.3.4*

**Неориентированная на конкретный продукт внутренняя поддержка на протяжении 1994-1999 гг. (за исключением налоговой поддержки), млн. долл. США<sup>7</sup>**

Виды поддержки	Годы					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Виды поддержки за счет бюджетных затрат</b>						
1. Частичное возмещение производителям за закупку элитных сортов семян	20,4	5,8	20,8	11,1	5,3	1,9
2. Государственная программа селекции в животноводстве	18,9	30,5	26,6	50,7	31,2	7,2
3. Выплаты для коренного улучшения земель	12,9	13,8	20,8	1,8	0,8	0,1
4. Частичное возмещение затрат сельскохозяйственных производителей на проценты по займам (до 50%)	0,6	3,1	1,3	-	-	-
<b>Расчетные выгоды</b>						
5. Льготный тариф на электроэнергию, используемую на производственные цели в сельском хозяйстве	178,7	189,9	219,2	34,5	39,1	6,0
6. Выгода от пользования непогашенной суммой бюджетного займа и финансовой помощи на возвратной основе*	1343,6	222,0	159,4	93,2	30,8	13,8
7. Другие виды поддержки	-	56,0	-	0,0	60,5	62,5
8. Всего поддержка, ненацеленная на отдельные товары (1+2+3+4+5+6+7)	1575,4	521,1	448,1	191,3	167,7	91,5

\* Выгоды для сельскохозяйственных предприятий от пользования непогашенной суммой бюджетного займа и финансовой помощью на возвратной основе не имели целевого направления на конкретные виды продукции, поэтому они отнесены к неспецифической поддержке и не распределялись между различными видами сельскохозяйственной продукции. Эти непогашенные суммы рассматриваются не как гранты, а как долги на конец года, в связи с тем, что ожидание относительно списания сумм этой задолженности не подтвердилось, хотя оно и существовало. Поэтому они были рассчитаны не в абсолютном размере, а как выгода для сельскохозяйственных производителей от пользования ими как беспроцентными кредитами, то есть как разность между рыночными процентными ставками коммерческих банков и процентами по бюджетным займам.

Источник: Данные Министерства аграрной политики Украины.

За базовый период 1994-1996 гг. среднегодовая поддержка, несвязанная с отдельными продуктами (с учетом расчетных выгод), в долларовом эквиваленте составила сумму 848,2 млн. долл. США, тогда как в 1997-1999 гг. значительно меньшую сумму – 150,2 млн. долл. США.

<sup>7</sup> Для перевода стоимости в доллары США использовался среднегодовой курс НБУ национальной валюты к доллару США.

#### ***3.3.4.4. Поддержка, которая предоставляется через налоговую систему***

Украинской стороной во время пересмотра таблиц АСС/4 базового периода было принято решение не включать поддержку, предоставленную через налоговую систему, в расчет AMS, что было поддержано многими членами Рабочей группы по присоединению Украины к ВТО.

Но оценка налоговых льгот и включение этого вида поддержки в показатель "агрегированная мера поддержки" мог бы увеличить базовый показатель AMS, поскольку этот вид поддержки достаточно распространен в практике поддержки сельского хозяйства страны. Поэтому Украина во время переговоров по присоединению к ВТО должна попытаться получить от стран-членов признание в письменном виде того, что любая и вся будущая поддержка, которая дается сельскохозяйственным производителям через налоговый механизм не будет учитываться в расчете "Текущего общего AMS" страны. В случае положительного решения данного вопроса освобождение от уплаты налогов, выгода от фиксированного налога и другие налоговые льготы не будут объектом сокращения после присоединения Украины к ВТО и будут относиться к разрешенным видам поддержки.

Дебаты на эту тему не являются новыми. Они возникли в ОЭСР в начале 80-х годов в контексте пересмотра и усовершенствования методики расчета поддержки сельского хозяйства с использованием показателя PSE. Выдвигался следующий аргумент: некоторые налоговые субсидии сельскому хозяйству почти невозможно рассчитать с высоким уровнем точности, и поэтому такие субсидии должны быть теоретически включены в PSE, и не должны включаться в AMS на практике. Также существовало мнение, согласно которому этот вид субсидий не был особенно важным для стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития. В ОЭСР отношение к оценке таких субсидий было непоследовательным и остается в определенной мере нерешенным до сих пор. Выгоды от льгот по налогам на доход фермеров были исключены из расчетов для большинства стран, но включены в показатель AMS в случае Австралии. Значительные выгоды для немецких фермеров от льготных отчислений в фонды социального страхования и пенсионный фонд также не учитывались при расчете PSE.

Следует отметить, что во время Уругвайского раунда и подготовки Соглашения по сельскому хозяйству этот вопрос намеренно замалчивался.

Внимательное прочтение текста Соглашения по сельскому хозяйству не показывает, что поддержка, которая обеспечивается через налоговую систему, должна исключаться из показателя AMS. Статья 1 (с) Соглашения четко указывает на то, что "бюджетные затраты" или "затраты" включают доходы, упущенные государством. Исключения из обязательств по сокращению, определенные в Статье 6 и в Приложении 2, не содержат точных рекомендаций относительно налоговой поддержки (хотя, согласно Приложению 2, параграфы 5 и 6, некоторые виды поддержки через налоговые льготы могли бы попасть под критерий "поддержка, предоставляемая через доходы, упущенные государством"). На переговорах по присоединению Украины к ВТО некоторые страны-члены могут заявить, что, даже если существует неясность в тексте, между ключевыми фигурами на переговорах было достигнуто соглашение (которое не зафиксировано в письменном виде) относительно того, что оценка поддержки через налоги не должна включаться в расчет AMS. Аргументы Украины относительно этого заявления могут быть следующие:

- факт того, что подобное согласие не существует в письменном виде несовместимо с фундаментальным принципом ВТО – "прозрачностью";
- некоторые страны включили некоторые виды поддержки в расчет AMS (например, Канада и Австралия);
- практика невключения налоговой поддержки будет в достаточной мере не благоприятной для Украины и для других стран с переходной экономикой, которые предоставляли в массовом порядке такую поддержку сельскому хозяйству в базовые годы, но которые позже были заменены или будут заменяться на другие виды поддержки, не освобождённые от обязательств по сокращению;
- практика невключения может создать явный стимул для стран в будущем направлять свою продуктивную специфическую поддержку и ресурсную поддержку через налоговую поддержку для того, чтобы обойти обязательства по сокращению AMS.

### **3.3.5. Межстрановое сравнение поддержки сельского хозяйства**

Для усиления позиции на переговорах относительно защиты уровня поддержки сельского хозяйства важно знать, какая же поддержка предоставляется в

других странах. Сравнение абсолютного значения агрегированной меры поддержки показывает, что самый высокий уровень поддержки, оцененный в AMS, имеют страны Европейского Союза, далее – Япония, главным образом через высокую поддержку производителей риса (См. табл. 3.3.5.). Соединенные Штаты Америки имеют больший уровень поддержки, чем Канада. Австралия имеет самый низкий уровень поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей среди развитых стран. Распределение средств государственной поддержки между потребителями продовольствия и плательщиками налогов различное относительно стран и товаров. В ЕС и Японии большая часть затрат по поддержке производителей ложится на потребителей через высокие цены на продовольствие.

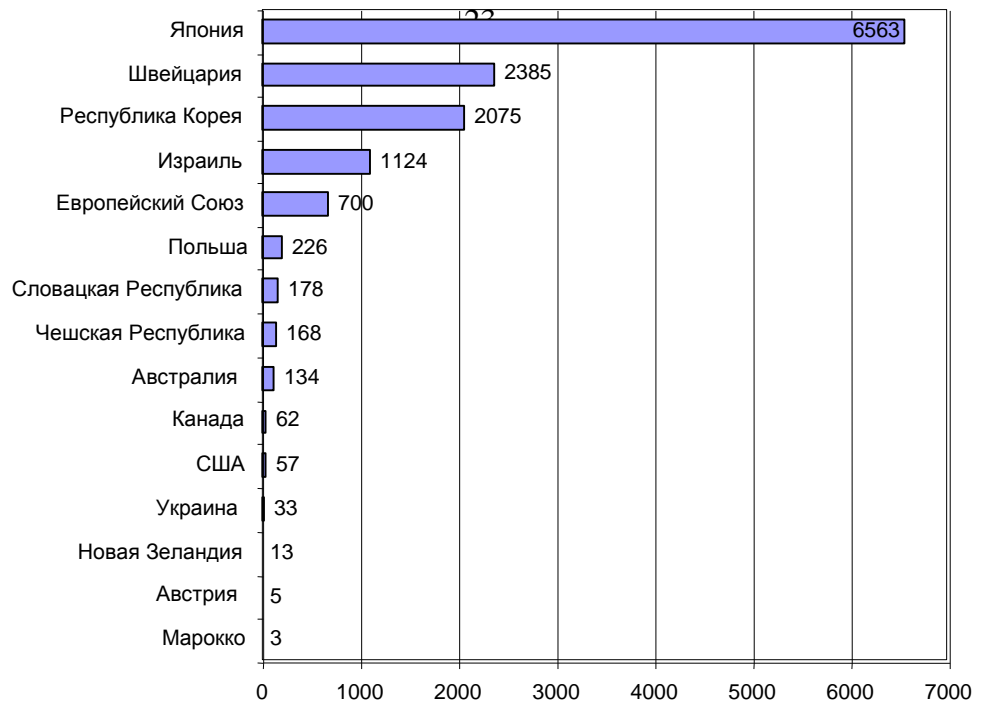
Таблица 3.3.5

**Уровень поддержки сельского хозяйства базового периода в странах-членах ВТО и на Украине**

Страна-член ВТО	Базовый уровень, млн. долл. США	AMS на 1 га с.х. угодий, долл. США	AMS на 1 га пашни, долл. США	AMS на 1 занятого в сельском хозяйстве, долл. США
1	2	3	4	5
<b>Всего</b>	<b>197721</b>	<b>40</b>	<b>143</b>	<b>151</b>
Европейский Союз	92390	700	1350	12221
Япония	35472	6563	7822	11532
США	23879	57	135	7690
Канада	4650	62	102	11232
Польша	4160	226	297	923
Республика Корея	4086	2075	2392	1576
Швейцария	3769	2385	9082	21786
Чешская Республика	717	168	231	1443
Израиль	654	1124	1863	8720
Новая Зеландия	210	13	135	1207
Австралия	460	134	329	2180
Словацкая Республика	435	178	296	1565
Марокко	93	3	10	22
<b>Украина</b>	<b>1376</b>	<b>33</b>	<b>42</b>	<b>275</b>

Источник: Рассчитано с использованием данных ВТО и FAO

Сравним уровни поддержки сельского хозяйства в различных странах в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий или 1 занятого в сельском хозяйстве. Даже при первом сценарии (базовый период 1994-1996 гг.), когда AMS равно 1,38 млрд. грн., уровень поддержки на Украине в расчете на 1 занятого в сельском



хозяйстве составляет 275 долл. США, тогда как в Польше – 923 долл. США, в Чехии – 1443 долл. США (См. табл. 3.3.5, а на 1 га сельскохозяйственных угодий – лишь 33 долл. США, что в 5-6 раз меньше, чем в Чехии и Польше (рис. 3.3.3).

*Рисунок 3.3.3***AMS базового периода в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий в разных странах мира (Астахов – перед рисунком)**

Источник: Рассчитано с использованием данных WTO и FAO.

Защита уровня поддержки AMS имеет большое значение для будущего сельского хозяйства Украины. Высказывания относительно большого размера поддержки сельского хозяйства на Украине, в особенности крупных (бывших коллективных) сельскохозяйственных предприятий, не имеют под собой оснований. Правительство Украины изменило направление политики поддержки: от поддержки доходов больших коллективных хозяйств базового периода (1994-1996 гг.) к поддержке новых форм хозяйствования и личных подсобных хозяйств граждан. В результате реализации Указа Президента Украины “О неотложных мерах по ускорению реформирования аграрного сектора экономики” от 3 декабря 1999 года на базе коллективных сельскохозяйственных предприятий созданы новые предприятия на основе частной собственности на имущество и землю. В данное время производители сельскохозяйственной продукции представлены частными и корпоративными формированиями, которые занимают 97% всех сельскохозяйственных угодий Украины (за исключением незначительного количества государственных предприятий – совхозов).

Законом Украины "О Государственном бюджете Украины на 2001 год" предусмотрены средства на доплаты сельскохозяйственным товаропроизводителям всех организационно-правовых форм хозяйствования и физическим лицам за проданный ими для забоя перерабатывающим предприятиям и заготовительным организациям молодняк крупного рогатого скота повышенных весовых кондиций.

Кроме того, оценивая уровень поддержки в различных странах, следует помнить, что расчетный уровень AMS базового периода в странах-членах ВТО намного выше, чем фактический уровень поддержки. То есть, принимая обязательства по сокращению поддержки сельского хозяйства, в большинстве случаев страны сокращают не фактические затраты на поддержку сельского хозяйства, а расчетные суммы. Фактическая поддержка, например, в Канаде и Польше не превышает 20% уровня обязательств по сокращению (См. табл. 3.3.6).

*Таблица 3.3.6.*

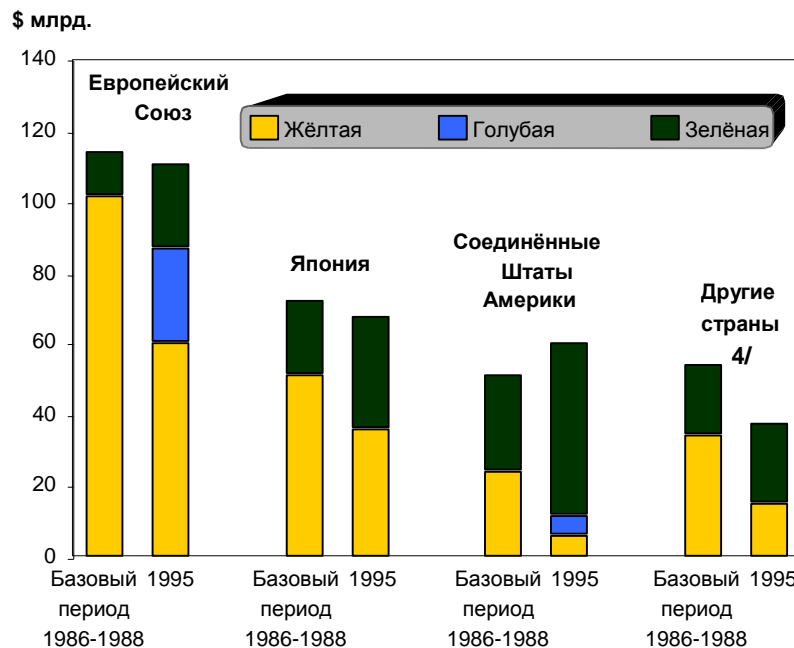
**Фактическая поддержка (1995 г.) как процент от уровня обязательств по сокращению\***

Процент от	Страны
------------	--------

уровня обязательств	
от 0 до 20%	Канада, Колумбия, Чешская Республика, Венгрия, Мексика, Марокко, Новая Зеландия, Польша
от 21 до 40%	Австралия, Соединенные Штаты Америки
от 41 до 60%	Словацкая Республика, Венесуэла
от 61 до 80%	Кипр, Европейский Союз, Норвегия, Северная Африка, Таиланд
от 81 до 100%	Бразилия, Исландия, Япония, Корея, Словения, Швейцария, Тунис

Источник: Domestic Support Commitments/Agriculture in the WTO/WRS-98-44/December 1998  
Economic Research Service USDA, p.18

Кроме того, в развитых странах мира "зеленая" поддержка достаточно большая. Так, в США фактическая поддержка в 1995 году через программы мероприятий "зеленой корзины" почти в 5 раз превышала мероприятия "желтой корзины" (См. рис. 3.3.4).



**Рисунок 3.3.4**

**Сравнение уровней поддержки в разных странах мира базового периода 1986-1988 гг. и 1995 г.**

Источник: Domestic Support Commitments/Agriculture in the WTO/WRS-98-44/December 1998  
Economic Research Service USDA, p.19.

### **3.3.5.1. Меры специального и дифференциального режима. Страны с переходной экономикой**

Относительно вопроса внутренней поддержки и тарифной политики на переходный период Украине целесообразно получить статус развивающейся

страны. Но Украина во время переговорного процесса относительно присоединения к ВТО рассматривается по умолчанию как развитая страна. Следовало бы рассмотреть вопрос относительно выгоды того или иного статуса страны. Опыт по присоединению к ВТО стран бывшего Советского Союза, например Грузии и Киргизии, свидетельствует о том, что добиться признания статуса развивающейся страны крайне трудно. Названным странам не удалось этого сделать. Однако Киргизии удалось получить уступки от членов Рабочей группы: инвестиционные субсидии классифицируются как мероприятия специального и дифференциального режима (как правило, эти мероприятия, предоставляются развивающимся странам). В параграфе 2 Части 4 Статьи 6 Соглашения по сельскому хозяйству указано, что “правительственные мероприятия по предоставлению помощи в прямой или косвенной форме, которые преследуют цель стимулировать развитие сельского хозяйства и сельской местности и являются неотъемлемой частью программ развития для развивающихся стран, инвестиционные субсидии, которые большей частью даются на сельское хозяйство в развивающихся странах-членах, и субсидии на сельскохозяйственное сырье, которые обычно даются производителям с низким уровнем доходов и бедной сырьевой базой в развивающихся странах-членах, освобождаются от обязательств относительно уменьшения внутренней поддержки”.

Например, к мероприятиям этого режима Киргизии было позволено отнести внутреннее льготное кредитование сельского хозяйства (на весенне-полевые работы, кредитование производства конкретных продуктов) и предоставление государственных гарантий по иностранным инвестициям. Тот факт, что члены Рабочей группы предоставили данным мероприятиям статус специальных и дифференциальных, в то время, как в большинстве случаев они включались бы в AMS (то есть на них распространялось бы обязательство по сокращению), может быть стимулом и для Украины при ведении переговоров по присоединению к ВТО.

### **3.3.6. Некоторые методологические вопросы расчета показателя AMS**

*Отрицательная поддержка.* По некоторым продуктам сумма поддержки рыночных цен получается отрицательной, то есть внутренние цены ниже внешней справочной цены.

При расчете поддержки рыночной цены по отдельным товарам Украина вычитает отрицательное число, которое показывает ценовую поддержку, от значения AMS на определенный сельскохозяйственный товар. Законодательство

ВТО не выдвигало Украине таких требований. По мнению некоторых стран, такое проведение расчетов правильное, другие, в том числе и США, считают, что показатель этих объемов помощи не должен вычитаться, когда рассчитывается средний показатель за 3 года. По мнению США, показатель отрицательной поддержки цен должен быть приравнен к нулю.

**Проблемы инфляции и использования валюты для расчетов.** Опыт показывает, что выбор валюты при расчетах обязательств по сокращению является очень важным. Реальная стоимость общего показателя AMS может значительно изменяться в зависимости от выбранной валюты. С небольшими исключениями, все развивающиеся страны представили показатели AMS в национальной валюте. Здесь главная проблема - инфляция и курс иностранной валюты относительно национальной валюты. Например, за период 1995-1998 гг. польский злотый обесценился относительно доллара на 50 процентов. Так как подсчеты общего показателя AMS Польши были проведены в долларах, реальная стоимость польского злота увеличилась за рассматриваемый период. На практике эта девальвация свела на нет обязательства 20%-го уменьшения общего показателя AMS, если рассматривать его в национальной валюте.

Украина также сделала расчеты AMS в долларах США, поскольку в случае Украины использование национальной валюты сделали бы расчеты несопоставимыми по годам по следующим причинам. Во-первых, базовый период 1994-1996 гг. был периодом значительной инфляции. Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года) в 1994 г. составил 500%, в 1995-м – 280%, в 1996 году – 140%<sup>9</sup>. Во-вторых, в 1996 г. была введена в оборот гривна как национальная валюта вместо украинского карбованца. Поскольку в период базовых лет инфляция была очень высокой, а ежемесячные колебания цен – довольно существенны, среднегодовой курс национальной валюты к доллару США совпадал со средним курсом в период выплат за закупленную государством продукцию и по государственным платежам по другим статьям поддержки. Поэтому применение именно среднегодового курса национальной валюты к доллару США для измерения уровня поддержки в базовые годы является приемлемым. Для расчетов использован официальный среднегодовой курс украинского карбованца (1994-1995 гг.) и гривны

---

<sup>9</sup> Статистический справочник Государственного комитета статистики Украины “Украина в цифрах в 1999 году”. - С. 47.

(1996 г.) к доллару США, установленный Национальным банком Украины (средний за год).

Хотя Соглашение по сельскому хозяйству рассматривает проблему инфляции, точный способ, как проводить такое "рассмотрение" так же, как и значение "чрезмерные уровни инфляции", не разъясняются в тексте Соглашения.

### **3.3.7. Рекомендации относительно политики поддержки сельского хозяйства**

Безусловно, членство в ВТО окажет позитивное воздействие на украинскую торговую политику сельскохозяйственной продукцией в части соблюдения принципов последовательности и прозрачности, кроме того, это позволит появиться конкуренции со стороны мировых сельскохозяйственных рынков. Но, с другой стороны, членство Украины во Всемирной торговой организации потребует снижения защиты внутреннего рынка путем уменьшения импортных тарифов на сельскохозяйственные товары, а также сокращения государственной поддержки сельского хозяйства. Отрицательные последствия этих решений можно значительно ослабить созданием четкой программы реформ аграрного сектора, направленной, в первую очередь, на повышение конкурентоспособности сельскохозяйственных товаров на внутренних и внешних рынках.

При разработке политики государственной поддержки сельского хозяйства Украины нужно учитывать четыре определяющих фактора:

- соответствие правилам Всемирной торговой организации относительно политики поддержки сельского хозяйства и защиты рынков сельскохозяйственной продукции;
- реализацию стратегического курса Украины на интеграцию в Европейский Союз;
- ограничение финансирования программ поддержки сельского хозяйства для достижения макроэкономической цели, а именно – поддержки финансовой стабильности путем сокращения дефицита бюджета;
- решение вопросов стабилизации внутренних продовольственных рынков.

Развитие процесса экономической интеграции в Европейский Союз состоит в либерализации и синхронизированном открытии рынков ЕС и Украины, взаимном сбалансировании торговли, предоставлении на основах взаимности режима содействия инвестициям ЕС в украинскую экономику и украинским экспортерам

на рынках ЕС, внедрении общего правового поля и единых стандартов в сфере конкуренции и государственной поддержки сельскохозяйственных производителей.

Используя положительный опыт других стран, нужно учитывать, что аграрная политика большинства стран мира ориентируется на результаты межгосударственных переговоров и договоренностей относительно торговой политики и внутренней поддержки сельского хозяйства под эгидой Мировой организации торговли.

Так, реформа аграрной политики в Европейском Союзе 1992 года была в определенной мере связана с необходимостью выполнения обязательств ЕС относительно применения инструментов сельскохозяйственной политики в соответствии с Соглашением по сельскому хозяйству. На протяжении периода имплементации Соглашения по сельскому хозяйству, с июля 1995 года до июля 2000 года, ЕС уменьшил размер экспортных субсидий на 36% и объем субсидированных товаров на 21% по каждому из 20 продуктов, а также снизил верхний уровень AMS на 20% – с 78,6 млрд.эю до 67,2 млрд. эю.

Европейский Совет по вопросам сельского хозяйства принял специальные положения относительно реформы Общей аграрной политики:

- сокращение интервенционных цен на зерно на 15% при более высоких компенсационных выплатах (это означает увеличение затрат на мероприятия "голубой корзины" и сокращения затрат поддержки конкретных продуктов, именно зерновых, "желтой корзины");
- сокращение интервенционных цен на говядину на 20% при более высокой прямой грантовой поддержке;
- сокращение на 15% цен на молоко с 2005 года и сохранение системы квотирования молочного производства (то есть сокращение продуктовой специфической поддержки из "желтой корзины" на молочные продукты);
- концентрация усилий на развитии сельской местности и структурной политики, руководствуясь принципом "многофункциональность", то есть расширение затрат на мероприятия "зеленой корзины").

Многие страны вводят совокупность косвенных субсидий для сельского хозяйства (как часть аграрной политики), которые преследуют социальные цели:

- уменьшить отток населения из сельской местности;
- повысить выгоды от проживания в сельской местности;

- компенсировать затраты, связанные с неблагоприятными погодными условиями и отдаленным расположением территорий;
- обеспечить сохранность природных ресурсов;
- повысить практическую отдачу от исследований по сельскохозяйственным проблемам.

Система поддержки сельского хозяйства на Украине сравнительно с базовым периодом 1994-1996 гг. претерпела существенные изменения, поскольку процесс реформирования аграрного сектора, осуществляемый на Украине, требует трансформирования поддержки сельского хозяйства, что характерно и для других стран с переходной экономикой.

Крайне важно, чтобы правительственные решения в сфере аграрной политики уже сегодня учитывали фактор происходящих переговоров относительно вступления страны во Всемирную торговую организацию, разработанные правила международной торговли, а также состояние международных соглашений относительно либерализации торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием.

Какая-либо непоследовательность в принятии политических решений относительно защиты и поддержки сельского хозяйства будет сдерживающим фактором в процессе присоединения страны к ВТО.

Внедрение нового законодательства в сфере сельского хозяйства во время переговорного процесса вызывает много вопросов у стран-членов ВТО относительно того, придерживается ли Украина принципа о запрете принятия новых инструментов регулирования.

Фактическая поддержка сельского хозяйства в настоящее время не превышает общего уровня поддержки сельского хозяйства AMS и мероприятий "зеленой корзины", которые являются предметом обсуждения на переговорах по присоединению к ВТО. Но выполнение статьи 10 Закона Украины «О стимулировании развития сельского хозяйства на период 2001-2004 г.», согласно которой часть расходов государственного бюджета на финансирование развития сельского хозяйства не должна быть меньше 5 процентов расходной части бюджета, может привести к нарушению принципа "standstill", кроме случая, когда финансирование будет направлено на расширение программ "зеленой корзины".

Хотелось бы также отметить, что такие направления поддержки, как: частичная компенсация кредитных ставок коммерческих банков, поддержка цен на сельскохозяйственную продукцию, льготные цены или тарифы на материально-технические ресурсы для производства сельскохозяйственной продукции, прямые бюджетные выплаты сельскохозяйственным предприятиям по государственным программам селекции в растениеводстве и животноводстве, коренному улучшению земель, включаются в расчет AMS, который станет базой для обязательства по сокращению поддержки. Поэтому пока идет переговорный процесс и уровень AMS пока не зафиксирован, желательно было бы придерживаться принципа "standstill", что бы не увеличивать финансирование по этим программам.

Таблица 3.3.7

**Оценка направлений поддержки, определенных Законом Украины  
"О стимулировании развития сельского хозяйства на период 2001-2004 гг."**

Направления поддержки, определенные законом	Ориентировочная* стоимость мероприятий поддержки, млн. грн.	Оценка согласно требованиям ВТО к внутренней поддержке
<b>1. Налоговые льготы<sup>10</sup>, в т.ч.</b>	1745	не включаются в AMS
- выгода от фиксированного налога	1230	не включаются в AMS
- дотация на молоко и мясо	396	включена в AMS
- аккумуляция НДС	119	не включаются в AMS
<b>2. Льготное кредитование</b>	150	включаются в AMS
<b>3. Частичная компенсация затрат на страхование<sup>11</sup></b>	300	включается в "зеленую корзину"
<b>4. Поддержка цен<sup>12</sup></b>	883	включаются в AMS
<b>5. Другие бюджетные трансферты<sup>13</sup></b>	1205	распределяются между "зеленой корзиной" и AMS
- мероприятия "зеленой корзины"	772	включаются в "зеленую корзину"
- мероприятия "желтой корзины"	433	включаются в AMS
<b>6. Всего</b>	<b>4283</b>	
<b>7. всего без налоговой поддержки, в том числе:</b>	<b>2934</b>	
- AMS	1862	предложения не превышают уровень AMS базового

<sup>10</sup> Фактические суммы за 2000 г.

<sup>11</sup> Расчет Министерства аграрной политики Украины потребности в средствах на проведение частичной компенсации с государственного бюджета затрат на страхование урожая

<sup>12</sup> Расчет Института аграрной экономики УААН

<sup>13</sup> В размере затрат государственного бюджета Украины на 2001 г. на финансирование АПК. Приложение к Закону Украины "О Государственном бюджете Украины на 2001 год".

		периода
- "зеленая корзина"	1072	

\*Оценка автора сделана на базе Закона Украины "О Государственном бюджете Украины на 2001 год" и других законопроектов относительно реализации закона "О стимулировании развития сельского хозяйства на период 2001-2004 гг."

Будущие мероприятия Украины относительно внутренней поддержки должны быть направлены на укрепление разрешенной "зеленой корзины". Со вступлением в ВТО и принятием обязательств по сокращению агрегированной меры поддержки (мероприятий "желтой корзины") Украина может увеличивать поддержку путем расширения финансирования программ "зеленой корзины". А для этого есть достаточное пространство. Внедрение таких мероприятий может иметь значительное влияние на эффективность и конкурентоспособность украинского сельского хозяйства.

Кроме того, дело в том, что в Соглашение по сельскому хозяйству могут быть внесены существенные изменения в будущем. Согласно этому Соглашению существует обязательство стран-членов ВТО начать переговоры о продолжении реформы сельскохозяйственной торговли за год до конца имплементационного периода Соглашения (2001). Обязательство относительно продолжения процесса реформ в сфере сельскохозяйственной торговли записано в статье 20 Соглашения по сельскому хозяйству. Правительство Украины должно уделить особое внимание этому процессу. На современном этапе существуют предложения стран-членов ВТО относительно изменений в политике сельскохозяйственной торговли. Если переговоры о присоединении Украины будут продолжаться к тому моменту, когда будет подписан новый договор о развитии сельскохозяйственной торговой политики, то страна в этом случае будет присоединяться на условиях нового соглашения, а не Соглашения по сельскому хозяйству, которое было подписано во время Уругвайского раунда. Кроме того, если новое сельскохозяйственное соглашение будет подписано после того, как страна станет его членом, то согласно протоколу о присоединении предусмотренные в нем обязательства будут добавлены к ранее принятым страной.

### **Литература**

1. Результаты Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров: Тексты официальных документов. К.: "Вимір", Секретариат Межведомственной комиссии по вопросам присоединения Украины к ВТО, 1998, 520 с.

2. Вступление стран дальнего зарубежья с переходной экономикой во ВТО: опыт. Полезный для государств-участников СНГ. Отчет TACIS, 81 с, 2000 г.

3. Торговля сельскохозяйственной продукцией: международные аспекты. Пособие под ред. Пятницкого В.Т. - К.: UEPLAC, УАЗТ, 2001. - 68 с.

## ***Об авторах***

**Карлова Н.** – руководитель проекта Аналитического центра «Агропродовольственная экономика», научный сотрудник Института экономики переходного периода.

**Кобута И.** – кандидат экономических наук, сотрудник Проекта ООН по развитию аграрной политики Украины; старший научный сотрудник Института Аграрной экономики Украины

**Прокопьев М.** – доктор экономических наук, руководитель проекта Аналитического центра «Агропродовольственная экономика», главный научный сотрудник Института проблем рынка РАН.

**Серова Е.** – доктор экономических наук, президент Аналитического центра «Агропродовольственная экономика», руководитель направления Института экономики переходного периода.

**Храмова И.** – кандидат экономических наук, руководитель проекта Аналитического центра «Агропродовольственная экономика», старший научный сотрудник Института экономики переходного периода.

**Шик О.** – руководитель проекта Аналитического центра «Агропродовольственная экономика», научный сотрудник Института экономики переходного периода.