4.5. Сельское хозяйство России: первый год во Всемирной торговой организации

4.5.1. Общее состояние сельского хозяйства

Накануне вступления России в ВТО в стране обострилась дискуссия о возможных негативных последствиях этого шага для сельского хозяйства. Основную угрозу для российских сельхозпроизводителей составляло обязательство по снижению импортных пошлин: средние максимальные пошлины на сельскохозяйственные товары должны быть снижены с момента присоединения с 13,2 до 10,8%[1]. До вступления в ВТО в России действовала система, обеспечивающая поддержку сельского хозяйства преимущественно за счет трансфертов от конечных потребителей, выплачивающих по основной части сельскохозяйственных продуктов повышенную – по сравнению с мировой – цену за продукты. В условиях снижения пошлин и сокращения трансфертов от потребителей реальным становится сокращение совокупной поддержки внутренних производителей. Для снижения рисков и сохранения сложившегося уровня совокупной поддержки российских сельхозпроизводителей требовалось бы увеличить их бюджетную поддержку. Однако такая политика противоречила бы текущим возможностям бюджета и потенциально условиям присоединения страны к ВТО, по которым объем поддержки в рамках янтарной корзины[2] ограничивается.

Формально в России на федеральном уровне применяются долгосрочные механизмы государственной поддержки сельхозпроизводителей – финансирование должно осуществляться по направлениям и объемам, предусмотренным очередной Государственной программой развития сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – Госпрограмма), действующей в определенный период (на 2008–2012, 2013–2020 гг.). Однако в 2013 г. механизмы поддержки были изменены как по объемам, так и по направлениям. В частности, отдельные отрасли все же получили дополнительные объемы поддержки сверх объемов, заложенных в Госпрограмме[3]. Предоставление дополнительных государственных средств напрямую не увязывалось со вступлением в ВТО, но обосновывалось ухудшением положения отдельных отраслей после вступления и неблагоприятными условиями 2012 г.

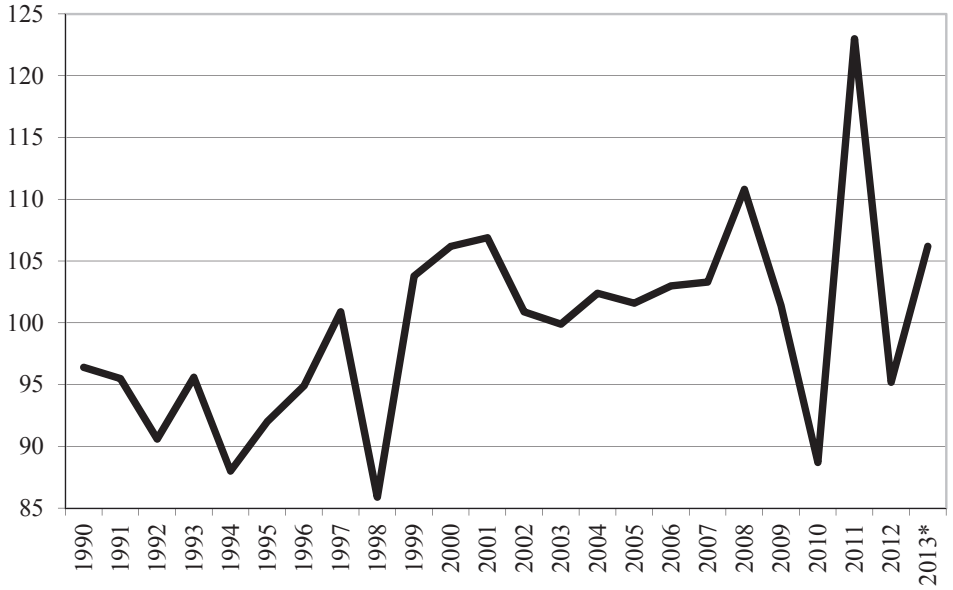
По показателям производства сельскохозяйственной продукции 2013 г. для сельского хозяйства был удачнее 2012 г.: общее производство продукции превысило показатели 2012 г. на 6,2% (*рис. 44*). Однако это связано не с устойчивым трендом, а с неблагоприятными показателями предыдущего года, относительно которого результаты деятельности в 2013 г. улучшились.

---

[1] Ставки пошлин для мясной продукции (для говядины, свинины, птицы) устанавливаются различными в пределах и вне квот поставок. В пределах квот по говядине –15%, свыше – 55% (по свинине – 0 и 65% соответственно). Опасение вызвала отмена пошлины на ввоз живых свиней. Снижение пошлин осуществляется в разное время: некоторые – сразу, другие – в период с 2 до 8 лет с момента присоединения России к ВТО.

[2] Традиционные меры поддержки в России относятся преимущественно к мерам так называемой янтарной корзины. См.: Шагайда Н.И. Оценка бюджетных расходов и бюджетной поддержки в сельском хозяйстве России // АПК: экономика, управление. 2012. № 12. С. 14–22.

[3] В 2013 г. финансирование, предусмотренное Госпрограммой, было увеличено почти на 30%. Часть дополнительных средств была направлена на возмещение затрат в свиноводстве, птицеводстве, производстве яйца – на приобретение возросших в цене кормов из-за неудачного по погодным условиям 2012 г.



* По данным за 10 месяцев.
Источник: Росстат.

Рис. 44. Индекс производства сельскохозяйственной продукции во всех категориях хозяйств (в сопоставимых ценах; в % к предыдущему году)

В 2013 г. относительно 2012 г. увеличилось производство зерна (на 30%), подсолнечника на зерно (на 11%). Производство сахарной свеклы, которое до этого динамично развивалось, в 2013 г. существенно сократилось (на 18%) (*табл. 36*). Однако причины падения производства сахарной свеклы нужно искать в изменении цен на сахар, что привело к падению потенциальных доходов от свеклы и переориентации производителей на более выгодные в этом году зерновые и масличные культуры: зерновые и подсолнечник выступают конкурентами свекле в основных свеклопроизводящих регионах страны.

Таблица 36

Динамика валового сбора основных сельскохозяйственных культур (в среднем за год) в хозяйствах всех категорий (тыс. т)

	1990–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010	2011–2013	Справочно:	
						2012	2013*
Зерновые и зернобобовые культуры	92737	65097	78832	85190	85483	70908	91329
Волокно льна-долгунца	72	38	53	45	64	46	38
Сахарная свекла	23440	14023	18530	27130	43482	45057	37747
Подсолнечник на зерно	3158	3330	4507	6313	9298	7993	10204
Картофель	35798	31834	28359	27315	30801	29533	30189

* Предварительные данные.
Источник: Росстат.

Динамика производства основных продуктов животноводства в сельхозорганизациях[1] представлена в *табл. 37*.

[1] Данные по всем категориям хозяйств отсутствуют.

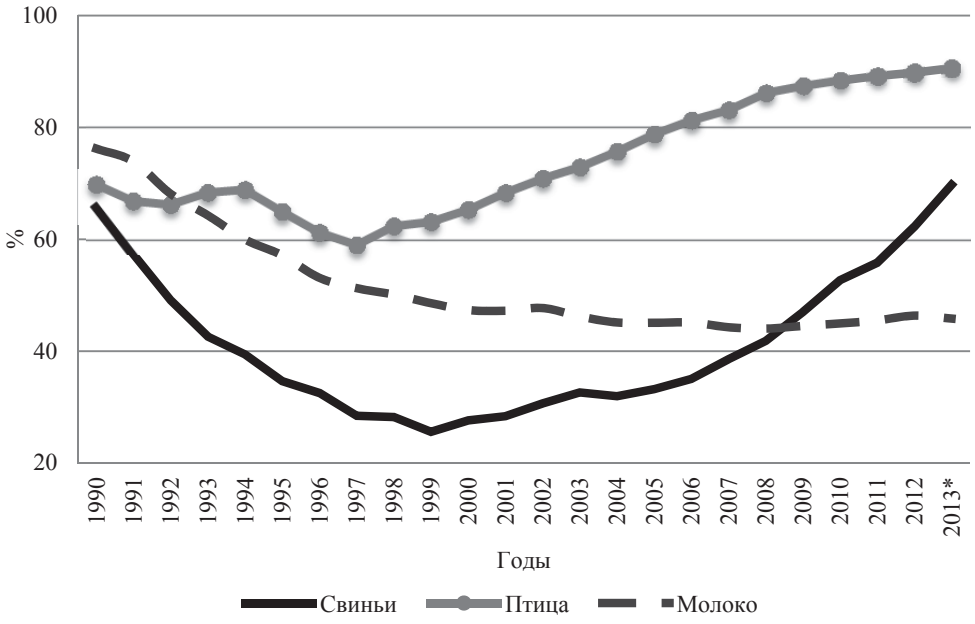
Таблица 37

Динамика производства основных видов животноводческой продукции в сельскохозяйственных организациях (тыс. т, в среднем за год)

	1990–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010	2011–2013	Справочно:	
						2012	2013*
Скот и птица на убой (в убойном весе)	5087	1994	2112	3428	5392	5415	6002
В том числе:							
крупный рогатый скот	2638	1049	761	592	528	533	538
свиньи	1332	447	510	888	1652	1594	2007
овцы и козы	143	30	15	15	17	17	17
птица	925	440	809	1917	3192	3255	3463
Молоко	31758	16825	15051	14270	14398	14752	14048
Яйцо, млн шт.	30782	22858	26307	29307	32286	32768	32241

* Предварительные данные.
Источник: Росстат.

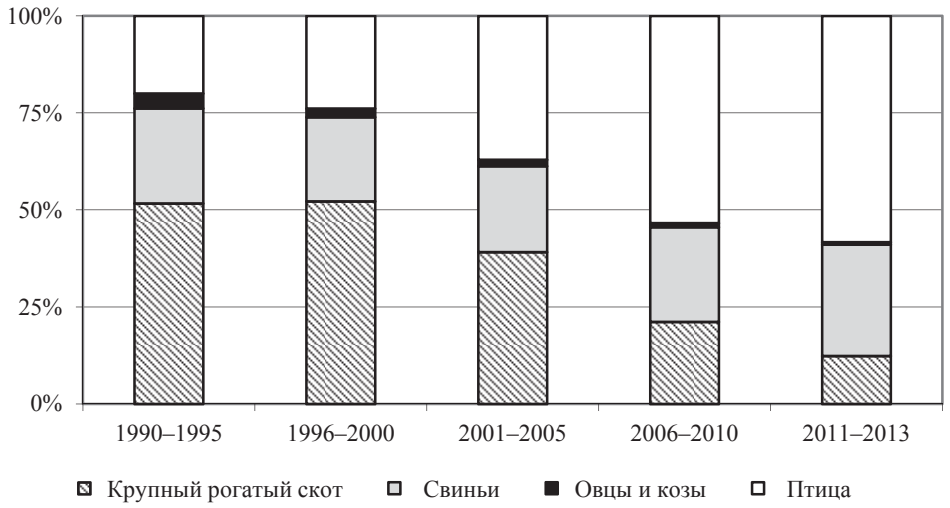
В 2013 г. продолжился ввод в строй крупных свинокомплексов и птицефабрик, что привело к росту общего производства мяса при продолжающемся сокращении производства говядины в сельскохозяйственных организациях. Прирост производства свинины составил более 15%, птицы – около 10%. Основная часть этих продуктов производится в сельскохозяйственных организациях (*рис. 45*).



* Предварительные данные.
Источник: Росстат.

Рис. 45. Доля производства основных животноводческих продуктов в сельскохозяйственных организациях, % от суммарного производства

Несмотря на все усилия государства по стимулированию производства молока, в 2013 г. объем его производства упал относительно 2012 г. на 4,7%. Резкое увеличение объемов производства мяса свиней и птицы в сельскохозяйственных организациях отразилось в существенном изменении структуры производства мяса (*рис. 46*).

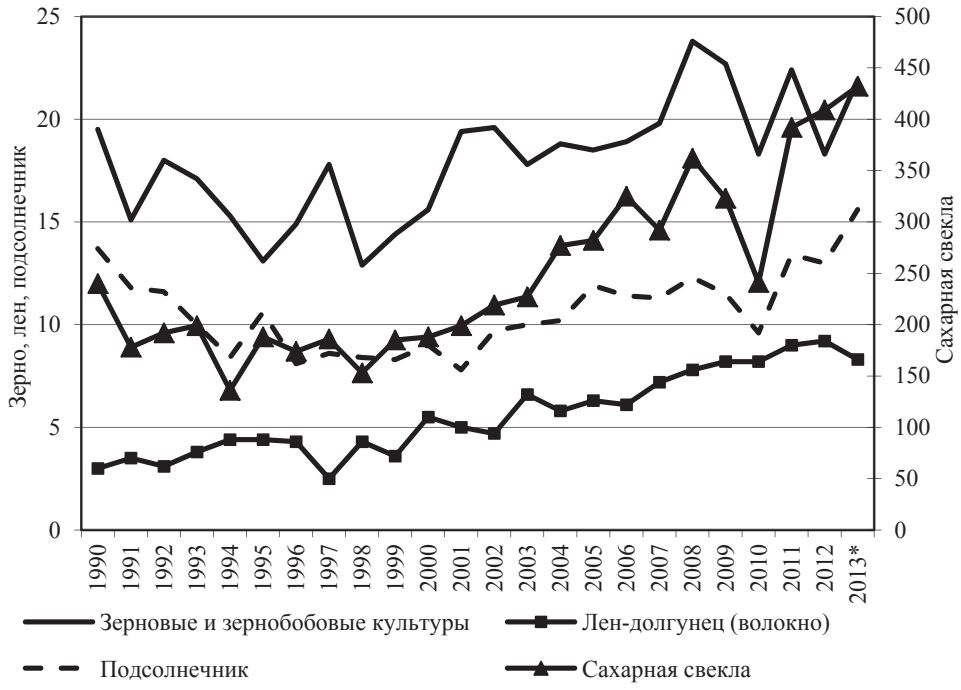


Источник: Росстат.

Рис. 46. Структура производства разного вида животных на мясо, %

Продолжается концентрация производства свиней в сельскохозяйственных организациях, в том числе по причине принудительного сокращения их поголовья в личных подсобных хозяйствах граждан (ЛПХ) из-за риска распространения инфекций в условиях домашнего содержания животных. Однако это негативно влияет на финансовое положение сельских домохозяйств, в которых все еще содержится более 20% всего поголовья свиней (в 2006 г. – более 50%).

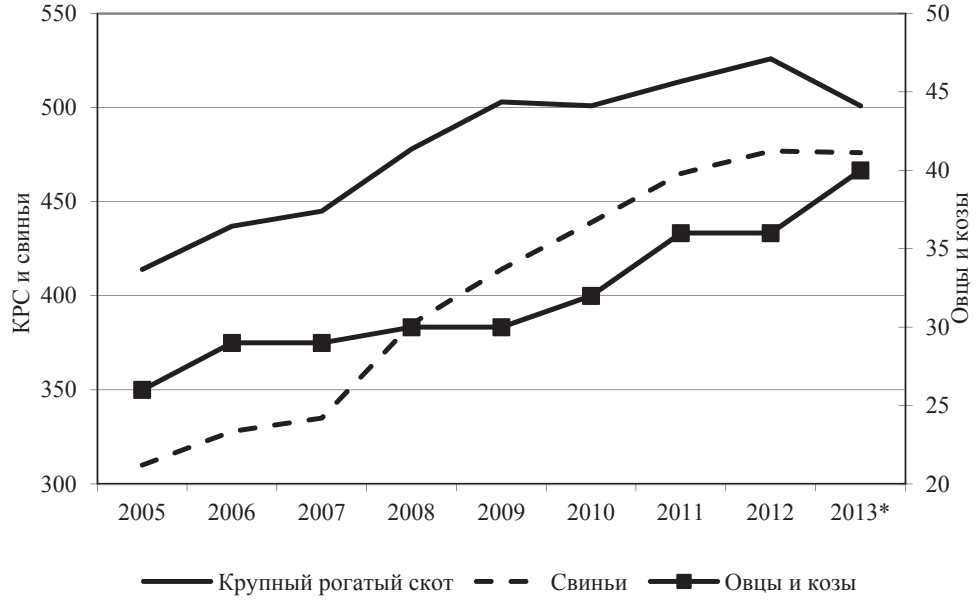
В растениеводстве продолжается рост урожайности всех основных культур *(рис. 47*).



Источник: Росстат.

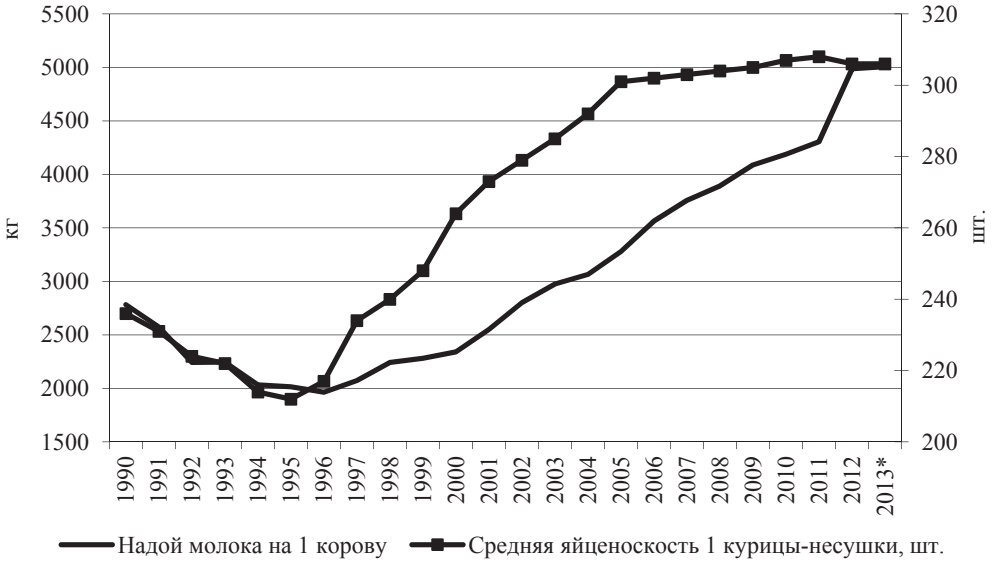
Рис. 47. Динамика урожайности основных культур, ц/га

В животноводстве в 2013 г. увеличение среднесуточных привесов отмечалось только в овцеводстве, тогда как в свиноводстве привесы остались на уровне 2012 г., а по КРС на откорме – снизились. Продуктивность в молочном скотоводстве и яичном птицеводстве не изменилась (*рис. 48* и *49*).



* За январь – сентябрь.

Рис. 48. Динамика среднесуточных привесов животных в сельскохозяйственных организациях за год, г



* Оценочно на 2013 г.

Рис. 49. Продуктивность скота и птицы в сельскохозяйственных предприятиях

Продолжается тенденция роста производительности труда в сельском хозяйстве. Так, производительность труда в сельскохозяйственных организациях выросла более чем в 4 раза к началу 2013 г. по сравнению с 1990 г.[1]

4.5.2. Положение на отдельных продовольственных рынках

2013 год явился первым годом работы агропродовольственных рынков в условиях членства России в ВТО. Среди основных опасений в отношении условий присоединения к всемирному сообществу были риски снижения объемов отечественного производства, роста импорта и, как следствие, ухудшения продовольственной безопасности страны. В прошедшем году в ряде отраслей аграрного сектора действительно наблюдалось сложное и тяжелое положение. Однако вызвано это было не столько выполнением Россией обязательств по снижению импортных тарифов в рамках ВТО, сколько целым рядом других негативных факторов, действующих параллельно (рост цен на комбикорма для животноводства, положительная динамика мировых цен на отдельных товарных рынках и вступление России в Таможенный союз).

Импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья после вступления страны в ВТО незначительно изменился. Так, по данным Федеральной таможенной службы России, за 10 месяцев 2012 г. импорт в стоимостном выражении снизился на 5,3% относительно аналогичного периода 2011 г., а в 2013 г. – увеличился на 4,1% относительно аналогичного периода 2012 г.[2].

Перед вступлением в ВТО опасение вызывал рост импорта мясных продуктов. Однако ввоз мяса (без птицы) снизился на 11,7%, а мяса птицы – на 6,2%. Импорт ракообразных увеличился на 21,3%. Вырос импорт масла сливочного и прочих молочных жиров – на 16,1%. При этом импорт молока сухого увеличился настораживающим темпом – более чем на 48%. Это, а также рост импорта пальмового масла (на 27,8%) может косвенно свидетельствовать о снижении контроля за выполнением технического регламента на молоко и молочные продукты или о вполне легальном увеличении производства продуктов из восстановленного молока.

Российский экспорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в стоимостном выражении за 10 месяцев 2013 г., напротив, снизился на 9,4%. Это обусловлено падением экспортных поставок пшеницы (на 26,5%), масла подсолнечного (на 22,7%), муки пшеничной (на 44,9%). При этом особенностью прошедшего года стал выход российской мясной продукции на экспортные рынки, хотя объемы экспорта пока небольшие (около 50 тыс. т в 2013 г. в целом по мясу и субпродуктам). Основными импортерами мяса из России являются страны Средней и Юго-Восточной Азии (Китай, Казахстан и др.). На внешние рынки в основном экспортируются мясо птицы, свиные субпродукты и готовая мясная продукция.

В России превышение внутренних продовольственных цен над мировыми, которое складывается преимущественно за счет установления импортных пошлин и квот, является основным механизмом поддержки сельскохозяйственных производителей. Наибольшей ценовой поддержкой пользуются производители мяса и молока. После вступления России в ВТО существенное снижение импортных пошлин произошло на продукцию

[1] Узун В.Я. Результаты ельцинской аграрной реформы // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2013. № 4. С. 19–26.

[2] Здесь и далее приведены данные по импорту и экспорту за 10 месяцев 2013 г. с учетом торговли с Республикой Беларусь и Республикой Казахстан.

свиноводства: ставка на импорт свинины внутри квоты упала с 15% до нуля, на импорт сверх квоты – с 75 до 65%. Ставки на ввоз живых свиней уменьшились в несколько раз – с 40 до 5%. По другим товарам продовольственной группы такой резкой либерализации импортных ограничений в первый год членства России в ВТО не предусматривалось. В соответствии с обязательствами нашей страны снижение импортных пошлин должно происходить постепенно – в течение так называемого имплементационного периода. Для большинства агропродовольственных товаров этот период заканчивается в 2015–2016 гг.

В мясной отрасли в течение первой половины 2013 г. ощущалось негативное влияние возросшего импорта и рекордно высоких цен на корма на фоне низких закупочных цен на основные виды мяса, в результате чего доходность в отрасли упала. Во второй половине года ситуация в мясной отрасли улучшилась благодаря снижению стоимости кормов для животноводства.

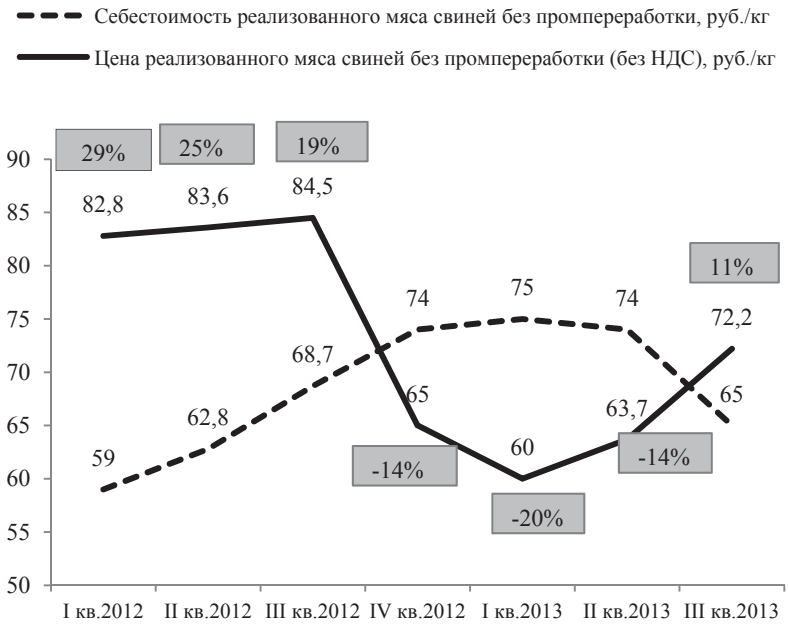
Период с IV квартала 2012 г. по I квартал 2013 г. был обозначен тяжелым кризисом для свиноводческого сектора. В этот период негативные тенденции в отрасли были обусловлены временным ростом импорта свинины на фоне снижения импортных тарифов в рамках обязательств России в ВТО, ростом цен на зерно и перенасыщением рынка за счет как увеличения объемов отечественного производства свинины в сельхозорганизациях, так и импортных поставок. В итоге цены на живых свиней в сельхозорганизациях упали на 25–30%[1]. Все это привело к снижению рентабельности в свиноводстве (*рис. 50*). Работа с отрицательной и даже нулевой рентабельностью в период, когда отрасль находится в активной стадии инвестиционного развития, негативно повлияла бы на перспективы роста промышленного производства свинины после 2014 г. при сохранении инерционного эффекта прироста в 2013–2014 гг. В свою очередь, угроза распространения Африканской чумы свиней (АЧС) и рост цен на корма, как отмечалось ранее, усилили сокращение поголовья в хозяйствах населения. В результате в российской свиноводческой отрасли возник риск резкого сокращения объемов производства и возвращения к ситуации пятилетней давности с долей импорта на рынке в 40–50%.

Опасность распространения заболеваний, а также обнаруженные нарушения ветеринарных и санитарных требований в части рактопомина (кормовая добавка для увеличения мышечной массы у свиней и крупного рогатого скота), антибиотиков вынудили Россию ввести ограничения на импорт живых свиней и свинины из стран ЕС, Северной, Южной и Латинской Америки, Белоруссии. Это, а также исключение свинины и птицы из перечня товаров, при ввозе которых из развивающихся и наименее развитых стран предоставляются тарифные преференции, снизило давление на внутреннее производство свинины. Поставки импортной свинины уже в начале 2013 г. начали падать. Это в совокупности со снижением внутренних цен на зерно способствовало росту цен на свинину в течение 2013 г., что позволило отечественному свиноводству уже в III квартале 2013 г. выйти на положительный уровень рентабельности в 11%.

В целом, несмотря на все проблемы, особенно в начале года, в 2013 г. рынок свинины показал рекордный темп роста отечественного производства и падение объемов импорта. Так, производство свинины в сельхозорганизациях выросло за год с 1594 тыс. т до 2007 тыс. т в убойном весе (на 25% – см. *табл. 37*). При этом темпы сокращения поголовья и производства в хозяйствах населения ускорились. В условиях усилившейся конкуренции с импортом с рынка уходят неэффективные производители. Несмотря на

[1] По данным Национального союза свиноводов.

положительную динамику в секторе свиноводства, доля импорта в общей емкости рынка свинины остается достаточно высокой – около 29%[1].



Источник: Национальный союз свиноводов.

Рис. 50. Рентабельность свиноводческой отрасли РФ в 2012–2013 гг.

Похожая ситуация складывалась на рынке мяса птицы. Снижение цен на птицу в условиях высокой насыщенности внутреннего рынка и увеличение стоимости комбикормов негативно сказались на рентабельности птицефабрик, которая в среднем по отрасли снизилась до 5%[2]. Тем не менее производство мяса птицы продолжает инерционно расти на фоне незначительного сокращения импорта. После бурного роста в 2010–2012 гг. темпы роста в секторе несколько упали, но все равно остаются высокими. По результатам 2013 г. производство мяса птицы в сельхозорганизациях увеличилось на 6,3% и составило 3463 тыс. т в убойном весе (*табл. 37*).

Внутренний рынок мяса птицы близок к насыщению. Доля импорта на рынке мяса птицы снизилась до 13%. Но в отличие от свиноводства, где рост индустриального производства замещает падение объемов в хозяйствах населения, в птицеводстве это замещение уже невозможно – около 90% мяса птицы производится промышленными птицефабриками. Поэтому дальнейшее увеличение отечественного производства птицы возможно только при условии развития экспорта. С учетом особенности ценообразования на отдельные части тушки отечественное мясо птицы обладает хорошим экспортным потенциалом.

Производство говядины напрямую не ощутило на себе влияния ВТО, поскольку почти вся говядина в стране является побочным продуктом молочного животноводства. Кризис молочной отрасли ускорил снижение поголовья КРС. В то же время в секторе наметились положительные структурные изменения, в том числе благодаря активной

[1] По данным ИКАР.
[2] По данным ИКАР.

государственной поддержке: увеличилось поголовье мясного и помесного скота. По данным ИКАР, рост поголовья мясных коров (на 22%) превысил в целом за 2013 г. рост всего стада КРС.

В 2013 г. производство мяса КРС на убой в сельхозорганизациях впервые за многие годы не снижалось – 538 тыс. т по сравнению с 533 тыс. т в 2012 г. (*табл. 37*). Следует отметить, что спрос на говядину ограничен ее высокой ценой по сравнению с ценой на свинину и мясо птицы. Поэтому увеличение предложения последних будет и дальше вытеснять данный вид мяса в рознице и переработке. Поэтому, скорее всего, развитие отечественного сектора производства мяса КРС будет иметь результатом в среднесрочной перспективе не столько рост общего производства говядины, сколько рост производства качественной говядины.

Как уже отмечалось, в 2013 г. положение молочного сектора, который демонстрирует стагнацию в последние годы, еще более ухудшилось, что выразилось в падении объемов производства сырого молока и увеличении импорта молочной продукции. Однако такое положение не явилось следствием вступления России в ВТО, а обусловлено проблемами внутреннего характера.

Производство молока в сельхозорганизациях сократилось более чем на 700 тыс. т, во всех категориях хозяйств – на 1,5 млн т по сравнению с 2012 г.[1]. Снижение производства сырого молока в России объясняется сокращением поголовья и продуктивности молочного скота, что вызвано плохим качеством грубых кормов и ростом цен на концентрированные корма.

Снижение производства сырого молока в стране обострило конкуренцию перерабатывающих предприятий за сырье, что привело к росту закупочных цен на молоко. По данным Минсельхоза РФ, цена закупки сырого молока у производителей в среднем по стране выросла с 15,6 руб./кг с начала года до 17,9 руб./кг к середине декабря 2013 г. (+14,4% к аналогичной дате 2012 г.).

В ситуации сохраняющегося дефицита молочного сырья и высоких закупочных цен на него наблюдалось замещение производства одних молочных продуктов в пользу других – падение объемов производства молокоемких продуктов (сыра, сухого молока) и рост производства цельномолочной продукции (кефира, йогуртов, сливок) (*табл. 38*). Высокие цены на молочное сырье на внутреннем рынке и положительная динамика мировых цен на сухое молоко после засухи в Новой Зеландии способствовали росту цен на готовую молочную продукцию в России. За год средние потребительские цены выросли на молоко разливное с 30,8 до 32,5 руб./л, на масло сливочное – с 239,8 до 285,3 руб./кг, на сыры сычужные твердые – с 255,7 до 288,5 руб./кг[2].

Снижение производства молочной продукции внутри страны компенсировалось увеличением импортных поставок сухого молока и сливочного масла, как было отмечено выше.

Важной проблемой для российского агропродовольственного рынка является Таможенный союз. Через границы соседних государств – членов Таможенного союза в Россию осуществляются транзитные поставки серого импорта. Основным конкурентом для России на молочном рынке является Белоруссия. С образованием Таможенного союза Белоруссия получила неограниченный доступ на российский рынок. В 2013 г. из общего объема импорта сухого молока 77% было поставлено из Белоруссии, а на импорт

[1] По оценкам Национального союза производителей молока (Союзмолоко).
[2] По данным ФГБУ «Спеццентручет в АПК».

сливочного масла из этой страны пришлось 41,3%[1]. В прошедшем году Белоруссия также вышла на второе (после Бразилии) среди экспортеров мяса в Россию.

Таблица 38

Динамика производства молочных продуктов в 2012–2013 гг., тыс. т

	2012	2013	Изменение, %
Сыры, сырные продукты	412,5	389,4	–5,6
Масло сливочное	195,3	198,8	+1,8
Цельномолочная продукция (в пересчете на молоко) В том числе:	10315,5	10602,1	+2,8
кефир	780,0	864,1	+10,8
йогурт	108,5	114,1	+5,2
сметана	525,5	502,0	–4,5
творог	366,9	342,0	–6,8
сливки	85,3	93,8	+9,9
Молоко в твердых формах	117,7	108,6	–7,7
Сливки в твердых формах	0,3	0,1	–61,1
Сухие молочные смеси, включая кисломолочные, для детей раннего возраста	18,6	17,8	–4,4

Источник: Росстат.

Первый год членства России в ВТО показал, что природные катаклизмы (засуха прошлых лет) и конъюнктура мировых рынков оказывают в целом на российские агропродовольственные рынки большее влияние, чем вступление в ВТО. Существенного роста агропродовольственного импорта в 2013 г. не произошло, не наблюдалось и расширения поставок российской продукции на внешние рынки. Конечно, отдельные отрасли сельского хозяйства, находящиеся на стадии активного инвестиционного развития, нуждаются в дополнительных мерах по адаптации к новым условиям торговли. Однако необходимо понимать, что присоединение к ВТО определяет дальнейшие тенденции развития аграрного сектора: повышение конкурентоспособности отечественной продукции по сравнению с импортом, уход с рынка неэффективных производителей и дальнейшая консолидация в секторе, меры по развитию экспорта на государственном уровне (аттестация, получение квот, согласование ветеринарных сертификатов) и переориентация государственной политики на разрешенные в рамках ВТО виды поддержки сельского хозяйства.

4.5.3. Реализация Госпрограммы в 2013 г.

Восьмилетняя Государственная программа развития сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. (далее – Госпрограмма) была принята как продолжение пятилетней Госпрограммы на 2008–2012 гг. В нее перекочевали практически все основные направления и мероприятия из первой Госпрограммы. Некоторые направления (такие как «Развитие мясного скотоводства» и «Поддержка малых форм хозяйствования») были выделены в отдельные подпрограммы, другие мероприятия были объединены по отраслевому признаку (растениеводство–животноводство). Самые массированные бюджетные вливания на 2013 г. были запланированы на поддержку животноводства как приоритетного направления развития сельского хозяйства страны (*рис. 51*): вместе с поддержкой мясного скотоводства они составили 43% всех средств. Предполагалось, что вслед за ростом производства и экспорта зерна при поддержке со стороны государства поднимется

[1] По данным ИКАР за 11 месяцев 2013 г.

и животноводство. Примечательно, что на обеспечение реализации Госпрограммы (в том числе на содержание бюрократического аппарата) выделялось столько же средств, сколько на социальное развитие села (сюда входят мероприятия по газификации, водоснабжению, строительству объектов здравоохранения и образования по всей стране).



Источник: Госпрограмма.

Рис. 51. Направления финансирования Госпрограммы развития сельского хозяйства, 2013 г.

Глобальной задачей, которую поставил перед собой Минсельхоз России, стала адаптация положений Госпрограммы к обязательствам, принятым Россией в связи с присоединением к ВТО. Ведь в настоящее время 62% отраслевого бюджета выделяется на меры «янтарной корзины», 38% – «зеленой корзины» (*рис. 52*).

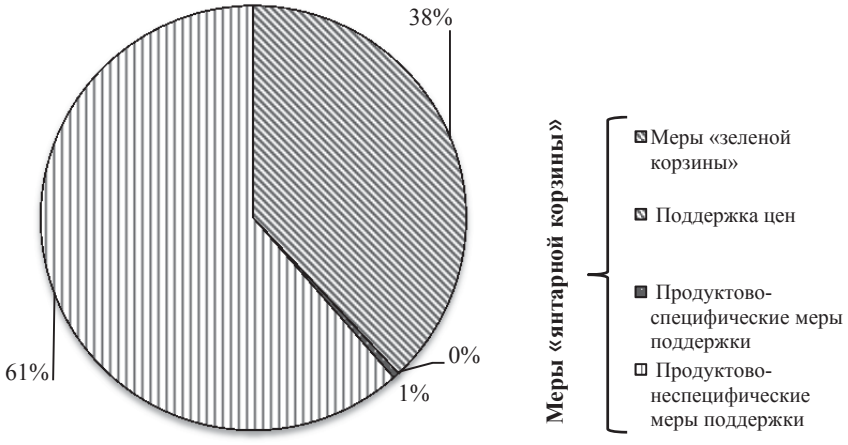


Рис. 52. Структура поддержки сельского хозяйства, 2013 г.

Переформулирование мероприятий должно соответствовать требованиям пункта 6d Приложения 2 «Соглашения по сельскому хозяйству», а именно: не обусловливаться и не определяться видами и/или объемами сельскохозяйственной продукции, произведенной конкретным производителем в любом году после базового периода; не формироваться под влиянием внутренних или мировых цен на сельскохозяйственную продукцию, произведенную в любом году после базового. Инвестиции же должны быть произведены только в согласованный период и не должны быть обусловлены требованиями произвести конкретный вид продукции (что сплошь и рядом встречается в тексте Госпрограммы и в нормативных документах к ней. Например, экономически значимые программы финансируются только по приоритетным направлениям, в число которых входят мясное скотоводство, молочное животноводство и т.п.).

Нельзя сказать, что Минсельхоз пока не предпринимал последовательных попыток переформулировать мероприятия господдержки так, чтобы они не попадали в наиболее искажающую рынок «янтарную корзину». Ряд мероприятий по развитию растениеводства и животноводства был перенесен в поддержку, специфически не связанную по продуктам, в том числе для технической модернизации отрасли. Было запланировано увеличение набора и суммы ассигнований на мероприятия общего характера, например, на маркетинг и продвижение продукции на рынок, строительство логистических центров, поддержку развития сельскохозяйственной кооперации, информационно-консультационной службы, системы рыночной информации, другие инфраструктурные проекты. На 1 января 2014 г. государственная поддержка сельскохозяйственного производства и социального развития села из федерального бюджета профинансирована в объеме 197,8 млрд руб., что на 44% больше финансирования предшествующего года (*табл. 39*).

Таблица 39

Фактические объемы финансирования из федерального бюджета в рамках первой Госпрограммы 2008–2012 гг. по направлениям, млрд руб.

Направления	2008	2009	2010	2011	2012	2008–2012, % выполнения от запланированного
Устойчивое развитие сельских территорий	8,137	8,963	7,720	7,720	11,000	38,7
Создание общих условий функционирования сельского хозяйства	17,720	17,737	10,106	11,499	11,800	103,5
Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства	13,144	16,417	10,585	23,129	26,800	116,0
Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства	78,642	112,270	72,991	74,701	81,000	145,8
Регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	0,639	9,636	5,878	7,934	7,000	превышение в 4,4 раза
ИТОГО	118,3	165,0	107,3	124,9	137,6	118,5
В % ВВП	0,28	0,48	0,23	0,22	0,22	

Источник: Национальный доклад по сельскому хозяйству за 2008–2012 гг.; Минсельхоз, 2013; расчеты авторов.

Фактическое финансирование Госпрограммы в 2013 г. было лучше, чем в предыдущие годы (*табл. 40*)[1].

[1] Направления финансирования сельского хозяйства в 8-летней программе на 2013–2020 гг. по сравнению с предыдущей были изменены, поэтому финансирование за 2013 г. представлено отдельно в

Таблица 40

Плановое и фактическое финансирование Госпрограммы по сельскому хозяйству, 2013 г.

	Статья бюджета	Предусмотрено паспортом Госпрограммы, млн руб.	Утвержденный бюджет, млн руб.	Фактически выделено, млн руб.	В % от первоначально запланированного в паспорте Госпрограммы
1	2	3	4	5	6
1	Возмещение части затрат на приобретение элитных семян, на закладку и уход за виноградниками, многолетними плодовыми и ягодными насаждениями, на приобретение семян с учетом доставки в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности и др.	1960,7	1960,7	1960,6	100
2	Возмещение части процентной ставки по: краткосрочным кредитам (займам) на развитие растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства	7199,5	19199,5	19175,4	266
	инвестиционным кредитам (займам) на развитие растениеводства, переработки и на развитие инфраструктуры и логистического обеспечения рынков продукции растениеводства	8785,0	8785,0	13204,7	150
3	Возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии	5000,0	5000,0	4397,1	87,9
4	Оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства	15200,0	25200,0	25279,8	166
5	Поддержка экономически значимых региональных программ в области: растениеводства	3000,0	3000,0	2689,9	89,6
	животноводства	8000,0	8000,0	7255,5	90,7
	мясного скотоводства	2000,0	2000,0	2000,0	100
6	Поддержка племенного животноводства	3500,0	3500,0	3558,6	102
7	Субсидии на 1 литр реализованного товарного молока	10000,0	12758,7	12748,1	127
8	Возмещение части процентной ставки по: краткосрочным кредитам (займам) на развитие животноводства, переработки и реализации продукции животноводства	4094,6	4094,6	4193,4	102
	инвестиционным кредитам (займам) на развитие животноводства, переработки и на развитие инфраструктуры и логистического обеспечения рынков продукции животноводства	28740,6	28740,6	34907,2	121

табл. 40. Более подробно об изменении направлений государственной поддержки в рамках новой Госпрограммы см. в: Янбых Р. Государственная программа развития сельского хозяйства на 2013–2020 гг.: основные направления и проблемы адаптации к членству в ВТО // Экономико-политическая ситуация в России. 2012. № 7. С. 49–52.

Окончание таблицы 40

1	2	3	4	5	6
	инвестиционным кредитам на строительство и реконструкцию объектов мясного скотоводства	4424,0	2503,4	0	0
	долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным кредитам, взятым малыми формами хозяйствования	5000,0	5000,0	5000,0	100
9	Всего по возмещению процентной ставки (гр. 2 + гр. 8)	58243,7	68323,1	76480,7	131
10	Обновление парка сельскохозяйственной техники	2000,0	7300,0	2430,0	121
11	Формирование государственных информационных ресурсов в сфере обеспечения продовольственной безопасности	189,7	180,2	128,6	67,7
12	Поддержка начинающих фермеров	2000,0	2000,0	2000,0	100
13	Развитие семейных животноводческих ферм	1500,0	1500,0	1500,0	100
14	Возмещение части затрат крестьянских (фермерских) хозяйств, включая индивидуальных предпринимателей, при оформлении в собственность используемых ими земельных участков из земель сельхозназначения	120,0	120,0	50,7	42,3
15	ФЦП «Социальное развитие села до 2013 г.»	9012,3	9012,3	9012,3	100
16	ФЦП «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 гг. и на период до 2013 г.» и др.	7154,3	6625,5	6537,8	91,3
	Всего по всем направлениям	158942,9	197671,7	197884,6	124

Источник: Рассчитано авторами на основе данных Минсельхоза.

Анализ предварительных итогов реализации первого года Госпрограммы показывает, что в целом мероприятия по животноводству финансируются лучше, чем по растениеводству (*табл. 40*). Впервые в 2013 г. основные субсидии по растениеводству были предоставлены в рамках так называемой несвязанной поддержки на 1 га. Эта мера считается менее искажающей рынок, ее давно применяют в странах Европейского союза. Поддержка ресурсов в растениеводстве сокращена до минимума по специфическим видам посевов (виноградники, многолетние плодово-ягодные насаждения, приобретение элитных семян, их доставка на Север и т.п.).

Наиболее массированная поддержка осуществляется по субсидированию кредитов для сельхозпроизводителей. Бюджет мероприятий по частичному возмещению процентной ставки по всем видам кредитов и займов составил в 2013 г. 38% всех предоставленных средств. Эта тенденция прослеживалась и при реализации первой Госпрограммы. Эксперты предупреждали о серьезной проблеме накопления долгов государства перед сельхозпроизводителями по выплате субсидий на компенсацию процентной ставки по инвестиционным кредитам и займам[1], однако справиться с ней Минсельхоз России не сумел до сих пор. Из-за перекосов в структуре финансирования страдают другие направления Госпрограммы. Из года в год недофинансируются социальная ин-

[1] Гатаулина Е.А. Программа субсидирования процентных ставок: эффект и проблемы // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2010. № 9. С. 54–55.

фраструктура села (*табл. 39*), малые формы хозяйствования и их сельскохозяйственная кооперация, поддержка альтернативных видов занятости в сельской местности. Хуже всего в 2013 г. были профинансированы мероприятия по созданию информационной системы обеспечения продовольственной безопасности и управления АПК, по возмещению фермерских затрат на оформление земель в собственность, по возмещению процентной ставки по кредитам и займам, взятым на развитие мясного скотоводства (*табл. 40*). Складывается впечатление, что в связи с большими обязательствами по возмещению процентной ставки в региональных бюджетах просто не остается средств на другие мероприятия, а без регионального софинансирования средства из федерального бюджета не выделяются.

Региональное софинансирование составляет в среднем по всем программам около 26% от общего, однако варьирует по направлениям: например, по программам развития свиноводства 62,6% средств были выделены из регионального бюджета, по программам птицеводства – 36,7%, субсидирование инвестиционных и краткосрочных кредитов и займов – 16%, по ФЦП «Социальное развитие села» – 37,7%[1]. Общая сумма финансирования из консолидированного бюджета Федерации и регионов составила в 2013 г. 267,5 млрд руб., или 0,4% ВВП.

Бюджет российской Госпрограммы в общем-то сопоставим с аграрным бюджетом США (155 млрд долл., 0,93% ВВП). Во-первых, разница в процентах ВВП не такая большая (в абсолютном выражении американский бюджет больше в 25 раз). Во-вторых, почти 3/4 аграрного бюджета США тратится на программы по улучшению структуры и качества питания, по обеспечению доступа к нему наименее защищенных слоев населения (пенсионеры, женщины, дети, инвалиды). В 2013 г. на программу «Nutrition Assistance» («Помощь в улучшении питания») было выделено 111,6 млрд долл. (72%), а собственно на помощь фермерам, ранчерам – 24,8 млрд долл. (в рамках программы «Farm and Commodity Programs»)[2].

Аналогичная ситуация с аграрным бюджетом ЕС. Он составляет 129,9 млрд евро, или 1,1% ВВП[3], однако подавляющая часть направляется на различные экологические программы, в том числе на адаптацию к изменениям климата, на решение вопросов качества и стандартизации продуктов питания, на поддержку производства биоэкологической продукции и т.д.

По оценке ОЭСР, совокупная поддержка сельхозпроизводителей, деленная на стоимость сельскохозяйственной продукции[4], в России в 2013 г. была меньше, чем в Европе (13% против 20%), но больше, чем в США (7%).

В России меры государственной поддержки сельского хозяйства преимущественно являются мерами «янтарной корзины». При разработке новой Госпрограммы на 2013–

[1] Данные по региональному софинансированию направлений, 2012 г. *Источник:* Нацдоклад по развитию сельского хозяйства за 2012 г.

[2] Данные по аграрному бюджету США взяты из: Budget Summary and Annual Performance Plan, FY 2013. USDA.

[3] Евростат: http://europa.eu/pol/index_en.htm

[4] Оценка поддержки производителя (Producer Support Estimate, PSE): ежегодный денежный эквивалент валовых трансфертов от потребителей и налогоплательщиков сельхозтоваропроизводителям, измеренный у ворот производителя, возникший в результате государственной политики поддержки сельского хозяйства, независимо от их характера, целей и влияния на производство или доходы производителей. *Источник:* Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD countries and emerging economies. OECD Publishing, 2013.

2020 гг. Минсельхоз России предпринял попытки по снижению их доли. Была введена новая мера поддержки – поддержка доходов в растениеводстве. Однако и после этого около 60% мер остались мерами «янтарной поддержки». При таком подходе к 2016 г. сумма поддержки придет в противоречие с ограничениями, взятыми на себя Россией при вступлении в ВТО. Потенциал увеличения уровня поддержки заложен в «Соглашении по сельскому хозяйству ВТО»[1], механизмами которого в России пока пользуются не в должной мере. Попытки адаптировать существующие в рамках настоящей Госпрограммы мероприятия к требованиям ВТО были сделаны в работе Центра аграрной политики ИПЭИ РАНХиГС[2]. Благодаря изменению механизмов реализации мероприятий поддержки Госпрограммы, удалось перенести 83,8 млрд руб. консолидированного бюджета (2,7 млрд долл.) из «янтарной» в «зеленую корзину», из них по 65% – по животноводству (это 55,3 млрд руб.), а подпрограмма по технической и технологической модернизации перешла в «зеленую корзину» полностью. В результате структура кардинально изменилась: 24,4% – «янтарная корзина» и 75,6% – «зеленая корзина». Очевидно, что Минсельхоз России должен будет провести аналогичную работу, так как в настоящее время 90,3% мероприятий по животноводству относятся к нерыночным мерам. Рынок существенно искажается, так как поддерживается специфический продукт, что по нормам ВТО сразу относит поддержку к мерам «янтарной корзины».

Таким образом, даже в рамках существующей Государственной программы развития сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг., при сохранении базового финансирования, есть возможность снижения объема мер, наиболее искажающих рынки и противоречащих правилам Всемирной торговой организации. Если принять во внимание все предложения по переформулированию мер с более на менее искажающие рынок, то к 2018 г. финансируемый объем мероприятий «янтарной корзины» можно будет сократить до не более чем 57690 млн руб. (1,8 млрд долл. по обменному курсу на начало декабря 2013 г.), что в 2,5 раза меньше допустимого уровня, декларированного в «Соглашении по сельскому хозяйству», подписанном Россией при присоединении к ВТО в 2012 г.

4.5.4. Рекомендации для политиков

Рекомендации для изменения аграрной политики в связи с присоединением России к ВТО сформулированы на основе ее анализа за последнее десятилетие, требований ВТО и опыта применения этих требований в России в 2012–2013 гг.

1. Использование принципов ВТО и ЕЭП для совершенствования внутрироссийской аграрной политики

Вступив в ВТО и ЕЭП, Россия взяла на себя обязательства по сокращению мер поддержки сельского хозяйства, искажающих рынок, по соблюдению установленных ограничений по объемам такой поддержки. Внутрироссийская аграрная политика не содержит аналогичных требований к субъектам РФ. Любой субъект РФ вправе за счет собственного бюджета оказывать поддержку своим сельхозпроизводителям с использованием мер, искажающих рынок, и суммы такой поддержки не ограничиваются ни федеральным законодательством, ни законодательствами субъектов РФ. Более того, в соот-

[1] Соглашение по сельскому хозяйству. www.wto.ru/ru/content/documents/docs/selhozru.doc

[2] Шагайда Н.И. Оценка бюджетных расходов и бюджетной поддержки в сельском хозяйстве России // АПК: экономика, управление. 2012. № 12. С. 14–23.

ветствии с Конституцией РФ и действующим законодательством федеральные власти не имеют полномочий по введению таких ограничений для субъектов РФ.

Наличие у субъектов РФ права поддержки сельхозпроизводителей с использованием мер «янтарной корзины» и активное использование многими субъектами этого права приводит к нарушению единства аграрного рынка страны. Сельхозпроизводители в субъектах с высоким уровнем поддержки из региональных бюджетов получают конкурентные преимущества по сравнению с другими регионами. В результате этого искажается рынок, продукция, произведенная с высокими затратами, благодаря субсидиям вытесняет с рынка продукцию, произведенную с низкими затратами.

В качестве первоочередной меры целесообразно внести поправки в Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», определив совместную ответственность РФ и субъектов РФ за развитие сельского хозяйства. Необходимо предусмотреть, что федеральное правительство вправе устанавливать механизмы контроля уровня поддержки сельхозпроизводителей, координации федеральной и региональной политик поддержки сельского хозяйства, если такие ограничения предусмотрены международными соглашениями.

2. Отказ от обязательного софинансирования

Федеральные средства на субсидирование каждого мероприятия выделяются лишь при условии, если данное мероприятие софинансируется из бюджета региона[1]. Если средств в бюджете субъекта РФ недостаточно, то сельхозпроизводители лишаются доступа и к федеральным средствам. Такое положение приводит к нарушению равных условий конкуренции для российских сельхозпроизводителей, нарушает единый аграрный рынок страны, ведет к приоритетному выделению субсидий в субъектах РФ с высокой бюджетообеспеченностью, часто расположенных в менее благоприятных для сельского хозяйства регионах. Больше субсидий и кредитов получают сельхозпроизводители тех регионов, в которых меньше уровень рентабельности сельхозпроизводства без субсидий.

Институт софинансирования чрезвычайно усложняет механизм реализации Госпрограммы. Финансирование каждого мероприятия Госпрограммы зависит от решений, принятых Федеральным Собранием, Правительством РФ, Минсельхозом РФ, органами власти субъектов РФ, участниками Госпрограммы. Сложная многоуровневая система принятия решений по господдержке требует длительного периода согласований. О ставках субсидий на текущий год сельхозпроизводители узнают, как правило, уже осенью.

Чтобы избавиться от указанных недостатков в финансировании Госпрограммы, необходимо отказаться от института обязательного софинансирования. Мероприятия Госпрограммы, осуществляемые федеральными органами власти, должны финансироваться из федерального бюджета. Региональная политика и наличие средств в региональном бюджете не должны препятствовать получению федеральных субсидий.

Это позволит федеральным и региональным органам власти избавиться от бесконечных согласований, затяжек и препятствий по осуществлению намеченных меропри-

[1] Юридически, с учетом упомянутого выше закона № 184-ФЗ, считается, что финансирует мероприятия Госпрограммы субъект РФ, а федеральный бюджет лишь софинансирует их. Учитывая, что Госпрограмма является федеральной, ее мероприятия определены на федеральном уровне, основные средства выделяются из федерального бюджета, в данной работе выделение средств из региональных бюджетов именуется софинансированием.

тий. Кроме того, все производители страны будут иметь равный доступ к федеральным средствам.

3. Гарантии получения субсидий, отказ от лимитированного и конкурсного распределения субсидий

В соответствии с российским законодательством сельхозпроизводитель имеет право просить у государства субсидии, предусмотренные программами поддержки. Если сумма заявок сельхозпроизводителей превышает установленные по данному мероприятию для данного региона лимиты субсидий, то заявителю будет отказано в субсидиях.

В закон о развитии сельского хозяйства необходимо внести поправки, гарантирующие получение субсидий. Право просить субсидии необходимо заменить на право гарантированного получения субсидий всеми участниками, которые выполнили установленные в законах, Госпрограмме и других нормативно-правовых актах требования. При отказе в предоставлении субсидий сельхозпроизводитель должен иметь возможность обратиться в суд.

В нормативно-правовых актах четко должны быть указаны обязательства государства по отношению к сельхозпроизводителям, условия, размеры (ставки) и гарантии получения ими господдержки. Условия должны быть прозрачными и понятными для сельхозпроизводителей. Доступ к субсидиям должны обеспечивать не решения чиновников, а закон. Это позволит сократить число чиновников, разрабатывающих нормативно-правовые акты по реализации закона и принимающих решения о выделении бюджетных средств, расширить охват сельхозпроизводителей мероприятиями Госпрограммы, снизить коррупционноемкость господдержки.

Реализация такого подхода потребует более тщательного планирования мероприятий господдержки, разработки механизмов переброски средств от одних мер на другие, формирования резервного фонда, который может понадобиться при отклонении погодно-климатических условий года от средних.

Очевидно, что гарантии по предоставлению поддержки сельхозпроизводителям будут работать только при условии отказа от сложившегося лимитированного, а также от конкурсного распределения бюджетных средств, которые ведут к нарушению равных условий конкуренции и создают преференции для отдельных производителей.

4. Переход от продуктово-специфических мер к несвязанным мерам поддержки

В России явное предпочтение отдается связанным мерам поддержки (объемы выплат зависят от объемов производства продукции или использования ресурсов, цен на них и т.д.). В Госпрограмме 2008–2012 гг. в структуре поддержки сельхозпроизводителей на них приходилось 98%. В Госпрограмме на 2013–2020 гг. появилась одна мера несвязанной поддержки – субсидирование доходов растениеводства. На ее долю приходится около 10% финансовых средств Госпрограммы. В ЕС на долю несвязанных мер поддержки приходится две трети всех субсидий сельхозпроизводителям.

Переход на несвязанные меры поддержки освобождает такие платежи от ограничений ВТО и позволит повысить эффективность использования средств господдержки за счет:

а) повышения трансфертной эффективности. Несвязанные меры в соответствии с экономической теорией являются более эффективными, чем поддержка цен конкретных продуктов и субсидирование ресурсов. Когда деньги даются на повышение цен продукции и снижение затрат на ресурсы, они перераспределяются в пользу покупателей продукции и продавцов ресурсов. Если сельхозпроизводителям дали субсидии на

удобрения, то продавцы удобрений повышают цены и получают, как показывают исследования, около 75% субсидий, а сельхозпроизводителям остается лишь 25%[1]. Аналогичная ситуация наблюдается при поддержке цены конкретного вида продукции. Переработчики снижают цены закупки, и сельхозпроизводители лишаются полученных дотационных денег;

б) предоставления бизнесу большей самостоятельности в принятии решений. Субсидируя конкретные виды продукции и ресурсов, государство определяет структуру производства и использования ресурсов, в то время как эта задача лучше решается бизнесом. Например, при подготовке приоритетного национального проекта на 2006–2007 гг. и Госпрограммы на 2008–2012 гг. было принято решение о субсидировании процентной ставки по кредитам на развитие сельского хозяйства. При этом государство не определяло, на какие цели должен быть использован кредит. Бизнес сам решал эту проблему. В результате основную часть субсидируемых кредитов бизнес использовал на развитие птицеводства и свиноводства. И эти отрасли росли на 10–15% ежегодно.

При подготовке Госпрограммы на 2013–2020 гг. государство сохранило субсидии на погашение части процентной ставки по кредитам, но само решило распределить кредиты по отраслям. В итоге основная часть лимита по субсидируемым кредитам выделена для мясного и молочного животноводства. Так как эти отрасли в большинстве хозяйств убыточны, вряд ли бизнес захочет использовать выделенные лимиты кредитов по назначению.

5. Включение в Госпрограмму новых мер «зеленой корзины»

Многие мероприятия «зеленой корзины», предусмотренные в «Соглашении ВТО по сельскому хозяйству», в России не применяются вообще. Их включение в Госпрограмму позволит повысить ее эффективность. Актуальными для России мероприятиями «зеленой корзины», требующими государственной поддержки, являются: *продовольственная помощь своему населению, поддержка страхования доходов, помощь при стихийных бедствиях, субсидирование хозяйств, прекративших производство товарной продукции* (например, программа по ликвидации производства мяса птицы и свинины в ЛПХ, ведущих товарное производство, в рамках борьбы с птичьим гриппом и африканской чумой свиней, с компенсацией их потерь), *субсидирование прекращения использования ресурсов, субсидирование структурных изменений посредством стимулирования инвестиций, платежи по программам охраны окружающей среды, выплаты по программам региональной помощи.*

В условиях принудительного сокращения поголовья свиней в хозяйствах граждан для снижения риска распространения болезней возникает необходимость, с одной стороны, в разработке справедливых механизмов компенсации стоимости забиваемых животных, а с другой – в совершенствовании сельского территориального планирования. В целях поддержки микробизнеса в сельских семьях целесообразно разработать методические рекомендации по организации территории с выделением зон расположения подворий и фермерских хозяйств разной площади с возможностью организации содержания животных. Целесообразно увязывать выделение зон с размерами участков подворий и ферм, в правилах зонирования прописывать предельное поголовье, содержание которого допускается на определенных по площади участках с выполнением санитарных и ветеринарных норм. Также целесообразно превентивно доводить до сведения

[1] Мелюхина О.Г. Почему поддержка российского АПК достаточна, но неэффективна // Агроинвестор. 2013. № 2.

сельских жителей требования к организации мест содержания животных, предельную плотность поголовья. Кроме того, принудительное ограничение поголовья в хозяйствах населения со сложившейся застройкой целесообразно сопровождать программами поддержки реструктуризации мелкого семейного бизнеса, чтобы снизить негативные последствия для сельских семей.

6. Жесткое ограничение применения мер «янтарной корзины», искажающих рынок

Меры «зеленой корзины» предусматривают мягкие варианты господдержки, при которых государство общими мерами поддержки создает для сельхозпроизводителей благоприятную среду или конкретными мерами стимулирует определенные структурные изменения.

Используя меры «янтарной корзины», государство осознанно играет против рыночной стихии, стремится скорректировать рыночные цены, спрос и предложение. При осуществлении таких мероприятий оно должно действовать жестко, брать на себя ответственность за выполнение принятых обязательств, следить за тем, чтобы средства господдержки поступали именно производителям и потребителям сельскохозяйственной продукции, а не посредникам и другим участникам рынка. Рассмотрим это на примере регулирования рынка зерна.

Статьей 14 Закона о развитии сельского хозяйства определен механизм регулирования рынка зерна. Суть его состоит в следующем. Минсельхоз РФ ежегодно должен устанавливать минимальные и максимальные цены на 5 видов зерна: пшеницу продовольственную, пшеницу фуражную, ячмень фуражный, рожь и кукурузу. Если фактическая цена на рынке окажется ниже минимальной, то государство, защищая интересы производителей зерна, обязано организовать закупочные интервенции, т.е. скупать зерно по минимальной цене. Если фактическая рыночная цена поднимается выше максимальной, то государство, защищая интересы потребителей зерна, а по сути – покупателей хлеба, обязано организовать товарные интервенции, т.е. продавать зерно на рынке по максимальной цене, с тем чтобы не допустить роста цен выше максимальной.

Таким образом, объявление максимальных и минимальных цен – это мощный регулятор. Сами потребители и производители зерна стараются удержать цены не ниже минимальной и не выше максимальной. Если власти твердо соблюдают принятые на себя обязательства и ничего чрезвычайного на рынке не произошло, то государству не приходится покупать и продавать зерно в больших объемах. Закупочные интервенции не требуют больших государственных средств.

На практике ст. 14 Закона о развитии сельского хозяйства оказалась мерой «зеленой корзины», так как государство зерно у производителей не закупает по минимальной цене, как это делали страны, применявшие данный механизм, а объявляет о закупках на бирже. Минимальная цена объявляется стартовой, торги, как правило, ведутся на понижение. ОАО «Объединенная зерновая компания», являющееся представителем государства по интервенционным закупкам зерна, одновременно закупает зерно и для собственных нужд, т.е. для перепродажи. Вполне очевидно, что ОАО «ОЗК» заинтересовано в максимальном снижении закупочных цен на зерно.

Чтобы ст. 14 Закона о развитии сельского хозяйства действительно способствовала «стабилизации цен на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и поддержания уровня доходов сельскохозяйственных производителей» (п. 1 ст. 14) и была мерой оранжевой корзины, необходимо исключить из п. 2 этой статьи

слова «в том числе на биржевых торгах», уточнить сроки публикации максимальных цен, определить условия проведения залоговых операций.

7. Увеличение поддержки за счет бюджетных средств и сокращение за счет средств потребителей

Российская аграрная политика последнего десятилетия привела к тому, что основным источником средств совокупной поддержки сельского хозяйства стали потребители продукции сельского хозяйства. На их долю в 2012 г. приходилось 54,1% совокупной поддержки сельского хозяйства, а за счет бюджета обеспечивалось лишь 45,9%. В США доля бюджета в совокупной поддержке составляла 97,6%, в ЕС – 82,7%.

В среднем за 2010–2012 гг. совокупная поддержка сельского хозяйства в России составила 556,1 млрд руб. в год. Средства поступили от потребителей сельскохозяйственной продукции – 411,2 млрд руб. и из бюджета – 144,8 млрд руб. (чистые поступления). В действительности из бюджета израсходовано 312,5 млрд руб., но благодаря мерам поддержки в него вернулось 167,7 млрд руб. (пошлины на импортируемую продукцию и т.д.).

Если предположить, что суммы поддержки сельского хозяйства России после вступления в ВТО останутся прежними, но структура источников поддержки в России приблизится к ЕС, то выплаты из бюджета необходимо будет увеличить почти в 3,3 раза (со 144,8 до 472,7 млрд руб.)

8. Поддержка малого бизнеса, ограничение максимальных сумм поддержки крупного бизнеса

Мероприятия по поддержке сельского хозяйства и механизмы их осуществления в первую очередь ориентированы на поддержку крупного бизнеса. Несмотря на декларации о равных правах, о равном доступе к бюджетным субсидиям, фактически доступ малого бизнеса к субсидиям органичен.

Доля малого бизнеса в общем объеме субсидий очень мала: около 98% всех субсидий получат сельскохозяйственные организации и организации АПК, а на фермеров, индивидуальных предпринимателей и потребительские кооперативы приходилось около 2% субсидий. Только по субсидиям на удобрения их доля составила 12,6%.

На долю 5% крупнейших бюджетополучателей приходилось 72,6% всех субсидий на инвестиционные кредиты, 61,6% – на краткосрочные, 47,1% – на удобрения.

Для того чтобы малый бизнес получил реальную государственную поддержку, нужен целый ряд мер. Ниже приведены лишь важнейшие из них:

а) выделить классы сельхозтоваропроизводителей, которые поддерживаются государством;

б) ограничить минимальный размер хозяйства, претендующего на господдержку. Такие ограничения существуют во многих странах;

в) ограничить поддержку крупных СХО и агрохолдингов. В ЕС существует правило, по которому хозяйства с площадью более 2 тыс. га поддержку не получают. В США установлена верхняя граница общей суммы субсидий, получаемой из бюджета (300 тыс. долл.).

4.6. Внешняя торговля

4.6.1. Состояние мировой экономики

Несмотря на то что в 2013 г. странам с развитой экономикой удалось сильно сократить два наиболее серьезных риска для экономического роста в краткосрочной пер-