

Система государственной поддержки сельского хозяйства в условиях членства России в ВТО

Под редакцией
С. В. Киселева



Экономический
факультет
МГУ
имени
М.В. Ломоносова

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. Ломоносова
Экономический факультет



**Система
государственной поддержки
сельского хозяйства
в условиях членства России
в ВТО**

Под редакцией профессора
С. В. Киселева

Москва
2016

УДК 338.43.02
ББК 65.32-18
С409

Составители:

Н. С. Харитонов, к.э.н.,

заслуженный преподаватель МГУ имени М. В. Ломоносова;

Н. Т. Хожашин, к.э.н., доцент МГУ имени М. В. Ломоносова;

А. Ю. Белугин, аспирант МГУ имени М. В. Ломоносова;

А. М. Гребенкина, магистрант МГУ имени М. В. Ломоносова.

С409 Система государственной поддержки сельского хозяйства в условиях членства России в ВТО: Коллективная монография по материалам круглого стола в рамках седьмой Международной научной конференции «Инновационное развитие экономики России. Междисциплинарное взаимодействие» / Под ред. С. В. Киселева. — М.: Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 2016. — 176 с.

ISBN 978-5-906783-43-1

В монографии, подготовленной по результатам дискуссии ученых и специалистов, занимающихся изучением вопросов взаимоотношения государства и организаций агропромышленного комплекса, излагаются их взгляды и предложения по данной проблеме применительно к современному положению. Государственное регулирование сельского хозяйства и АПК является объективно обусловленным явлением, особенно для России, имеющей несовершенную рыночную структуру АПК и худшие для сельского хозяйства в сравнении с европейскими странами и США биоклиматические условия. В 2012 г. возникло еще одно обстоятельство, которое неизмеримо повысило актуальность и необходимость активизации государственного регулирования сельскохозяйственной деятельности — вступление России в ВТО и обусловленное этим возрастание конкуренции на продовольственных рынках. В связи с этим возросла потребность в перестройке всего экономического механизма функционирования аграрного сектора экономики, включая и инструменты государственного регулирования.

В монографии освещены следующие проблемы госрегулирования сельскохозяйственной деятельности: нормативные требования ВТО к формам и методам государственной поддержки сельскохозяйственных производителей, отмена прямых государственных субсидий на мероприятия, искажающие объективный процесс ценообразования на агропродовольственную продукцию в системе мировой торговли, в то время как в России этот вид поддержки является как раз преобладающим; целесообразные меры по перестройке системы господдержки в соответствии с этими требованиями; меры по совершенствованию косвенных инструментов господдержки, таких как налогообложение, система доведения бюджетных средств поддержки до сельскохозяйственных производителей, страхование и др.; первые результаты и складывающиеся тенденции развития сельскохозяйственного производства после вступления России в ВТО.

Книга будет представлять интерес для научных работников и специалистов, работающих в этой области, студентов, всех интересующихся данной проблемой.

ISBN 978-5-906783-43-1

© Экономический факультет
МГУ имени М. В. Ломоносова, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|-----|
| Глава 1. Теоретические аспекты совершенствования системы поддержки сельского хозяйства в условиях членства России в ВТО. | 5 |
| О необходимости и направлениях совершенствования системы государственной поддержки отечественных производителей продовольствия с учетом членства в ВТО и возможностей России (С. В. Киселев) | 5 |
| О направлениях государственной поддержки сельского хозяйства после вступления России в ВТО (А. В. Петриков) | 13 |
| Государственная поддержка сельского хозяйства посредством превращения ресурсных преимуществ России в конкурентные преимущества реального сектора (К. А. Хубиев, А. Н. Макаров) | 20 |
| Проблемы корректировки финансово-экономического инструментария государственной поддержки сельского хозяйства и АПК (С. В. Лантнев) | 30 |
| Основные направления государственной поддержки маркетинга сельскохозяйственных производителей (А. А. Самохин, Н. Т. Хожайнов) | 41 |
| Нужна новая форма взаимодействия государства и сферы АПК (Н. С. Харитонов) | 51 |
| Сельскохозяйственная политика России при членстве в ВТО (А. А. Шилков) | 61 |
| Экономико-математическое моделирование эффективности государственной поддержки сельского хозяйства (А. С. Строков) | 66 |
| Глава 2. Международный опыт поддержки сельского хозяйства в условиях членства в ВТО. | 72 |
| Система государственной поддержки сельского хозяйства в странах Европейского союза (Б. Е. Фрумкин) | 72 |
| Опыт США по обеспечению продовольственной безопасности и поддержке внутренних сельхозпроизводителей в условиях членства в ВТО (А. Ю. Белугин) | 81 |
| Система государственной поддержки сельского хозяйства в Канаде (А. М. Гребенкина) | 90 |
| Глава 3. Практические рекомендации по совершенствованию системы поддержки сельского хозяйства в условиях членства России в ВТО | 102 |
| Адаптация аграрной политики России к требованиям ВТО (В. Я. Узун, Н. И. Шагайда, Р. Г. Янбых, В. А. Сарайкин, Е. А. Гатаулина) | 102 |

| | |
|---|-----|
| Применение специального налогового режима в аграрном секторе экономики и усиление его стимулирующей роли (<i>О. А. Родионова</i>)..... | 117 |
| Регулирование цен на сельскохозяйственную продукцию и услуги в условиях членства России в ВТО (<i>Н. А. Борхунов, М. В. Авдеев, Е. П. Букина</i>) | 125 |
| Совершенствование правовой базы в области сельскохозяйственного страхования (<i>Н. Т. Хожанинов, А. А. Назарова</i>)..... | 134 |
| Государственная поддержка аграрной сферы — смена парадигмы (<i>И. Ф. Суслов</i>)..... | 142 |
| Поддержка спроса на продовольственные товары как направление трансформации системы регулирования АПК в условиях членства России в ВТО (<i>Н. А. Киреева</i>)..... | 145 |
| Опыт и направления совершенствования несвязанной поддержки растениеводства: региональное разнообразие (<i>Л. А. Александрова</i>)..... | 160 |
| Запасы зерна как инструмент решения проблемы нестабильности зерновых рынков (<i>М. Д. Жорова</i>)..... | 167 |

ГЛАВА 1

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ
ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
В УСЛОВИЯХ ЧЛЕНСТВА РОССИИ В ВТО**

*Киселев Сергей Викторович,
д.э.н., проф.,
заведующий кафедрой агроэкономики
экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова*

**О НЕОБХОДИМОСТИ И НАПРАВЛЕНИЯХ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ
ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ
ПРОДОВОЛЬСТВИЯ С УЧЕТОМ
ЧЛЕНСТВА В ВТО И ВОЗМОЖНОСТЕЙ РОССИИ**

Совершенствование системы государственного регулирования и поддержки сельского хозяйства сейчас приходится осуществлять в новых макроэкономических условиях. Они ярко показывают, что выражения типа «сельское хозяйство — локомотив всей экономики» или «аграрный сектор — драйвер роста в современных условиях» являются неверными. Вполне очевидно, что действующим локомотивом экономики Российской Федерации до сих пор является топливно-энергетический комплекс. Цена на нефть и газ, доходы от их продажи существенным образом влияют на динамику валового внутреннего продукта, на состояние бюджета, изменение доходов населения.

А сельское хозяйство, его состояние и возможности роста как раз зависят от общей макроэкономической ситуации. Аграрный сектор в благоприятные по природно-климатическим условиям годы фактически является не драйвером роста, а «демпфером», «амортизатором» экономики в условиях рецессии. При неблагоприятных погодных условиях аграрный сектор даже усугубляет ситуацию.

Макроэкономический рост и доходы бюджета определяют возможности его поддержки, субсидий и других мер. При этом дополнитель-

ные выделения средств на поддержку сельского хозяйства принципиально не меняют ситуацию. При отсутствии же бюджетной поддержки рост в аграрном секторе может быть сведен к нулю.

К сожалению, с точки зрения макроэкономики мы наблюдаем рост бюджетного напряжения и бюджетных ограничений, хотя правительство говорит о том, что поддержка сельского хозяйства будет и дальше продолжаться. При этом называются довольно скромные объемы этой дополнительной поддержки. Трезво оценивая ситуацию, приходим к выводу, что существенное увеличение поддержки в нынешних макроэкономических условиях невозможно. Хотя усиление внимания к аграрному сектору в условиях геополитической напряженности, безусловно, будет стимулом для определенного развития отрасли.

При оценке поддержки необходимо прежде всего учитывать сокращение темпов прироста валового внутреннего продукта и даже его спад, а как следствие — уменьшение доходов государства. К тому же ситуацию обостряет то, что фактически львиная доля поддержки приходится на федеральный бюджет, так как у регионов положение с бюджетом очень напряженное. Поэтому приходится выбирать направления поддержки среди всех сфер. Экономические ресурсы отвлекаются на многие другие направления (перевооружение армии, борьба с терроризмом). Это предпосылки и условия, которые надо учитывать при рассмотрении вопросов поддержки аграрного сектора экономики.

В контексте существующих условий следует остановиться и на влиянии членства Российской Федерации в ВТО. Какие выводы можно сделать по итогам двух лет пребывания России в этой организации? Несмотря на все неодобрительные замечания по факту вступления в эту организацию, все же значимых ограничений по агрегированным мерам поддержки в условиях членства в ВТО не произошло (табл. 1).

Таблица 1

Условия членства в ВТО с точки зрения поддержки сельского хозяйства (данные ВТО)

| Год | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Млрд долл. США | 9,0 | 9,0 | 8,1 | 7,2 | 6,3 | 5,4 | 4,4 |

При сравнении с фактическими данными поддержки (табл. 2) видно, что уровень поддержки в 2011–2012 гг. существенно ниже современного допустимого и близок к обязательствам 2015–2016 гг.

Таблица 2

Фактическая поддержка сельского хозяйства (по методологии ВТО, расчеты автора, данные ВТО)

| Год | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Млрд долл. США | 3,8 | 3,9 | 5,6 | 5,4 | 5,5 | 6,6 | 5,8 |

Однако в 2013 г. поддержка (по методологии ВТО) резко сокращается. Данные, представленные Российской Федерацией в ВТО за 2013 г., показывают поддержку в размере лишь 65 млн долл. Это произошло в связи с тем, что 5,4 млрд долл. продуктово-неспецифической поддержки оказались в пределах *de minimis*¹ (т.е. меньше 5% от валовой продукции сельского хозяйства), а из 1,4 млрд долл. продуктово-специфической поддержки львиная доля также попала в категорию *de minimis*. Все это подтверждает фактическое отсутствие ограничений с точки зрения обязательств перед ВТО для поддержки сельского хозяйства России.

Правда, кроме общего объема вплоть до 2017 г. включительно существуют ограничения по соотношению продуктово-специфической поддержки и продуктово-неспецифической поддержки, но и они не столь уже значимы. Продуктово-специфическая поддержка (ПСП) — это поддержка производства отдельных продуктов (молока, говядины, свинины, птицы и др.). Продуктово-неспецифическая поддержка (ПНСП) — это субсидии общего характера, например, на горюче-смазочные материалы, льготы на электроэнергию, льготные кредиты и др. При этом отдельные субсидии в растениеводстве и животноводстве, которые невозможно прямо увязать с отдельными видами продукции, также относятся к категории ПНСП. В частности, в нее включены субсидии на племенное животноводство, элитное семеноводство, комбикорма и проч.

Россия взяла обязательство соблюдать соотношение, при котором продуктово-специфическая поддержка не может превышать 30% от продуктово-неспецифической поддержки. При этом в прошлые годы (до 2011 г.) максимальный уровень этого соотношения был не более 16%. В 2012 г. (по данным, представленным Российской Федерацией в ВТО) это соотношение составило 20,7%, а в 2013 г. — 26,4%. Существенное увеличение данного показателя в 2011 г. связано с появлением ценовой поддержки зерна. Динамика этого соотношения по годам представлена в табл. 3.

Таблица 3

**Соотношение продуктово-специфической поддержки
и продуктово-неспецифической поддержки сельского хозяйства
(расчеты автора)**

| Год | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|--------|
| Млрд долл., ПСП без учета <i>de minimis</i> | 0,232 | 0,368 | 0,535 | 0,855 | 0,662 | 1,95 | 1,184 | 1,437 |
| Млрд долл., ПСП с учетом <i>de minimis</i> | 0,031 | 0,037 | 0,058 | 0,672 | 0,0642 | 0,996 | 0,081 | 0,0627 |

¹ Понятие «*de minimis*» означает пороговый уровень, при непревышении которого при расчетах показателя агрегированной меры поддержки происходит обнуление объемов субсидирования. В ВТО для развитых стран данный пороговый уровень составляет 5%.

Окончание табл. 3

| Год | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|-------|------|-------|-------|-------|
| Млрд долл., ПНСП без учета de minimis | 3,74 | 3,83 | 5,59 | 5,63 | 5,47 | 6,53 | 5,718 | 5,454 |
| Соотношение ПСП с учетом de minimis и ПНСП, % | 0,8 | 0,97 | 1,04 | 11,9 | 1,17 | 15,25 | 1,44 | 1,2 |
| Соотношение ПСП без учета de minimis и ПНСП, % | 6,2 | 9,61 | 9,57 | 15,19 | 12,1 | 29,9 | 20,7 | 26,4 |

По условиям членства в ВТО для стран нет ограничений по налоговым льготам. В рамках ВТО налоговые льготы как таковые не рассматриваются как поддержка. Страны, позиционирующие себя либеральными в аграрной политике (Австралия, например), активно используют меры налоговых льгот. К ним относятся льготы по акцизам на топливо, которое используется для целей сельского хозяйства. По методологии ВТО это не принимается в расчет и не учитывается. Исключением является Украина, где льготы по налогу по добавленной стоимости использовались для субсидирования ряда продуктов и по этой причине были включены в состав продукто-специфической поддержки.

Россия также использует налоговые льготы. Пример — нулевая налоговая льгота на прибыль для производителей свинины, которые внесли свои инвестиции для производства свинины в промышленных масштабах. Она не используется для непосредственного стимулирования производства и потому не учитывается в расчетах. После вступления в ВТО эта льгота была продлена.

В целом можно сказать, что уровень поддержки сейчас у нас стабилизируется, а в долларовом пересчете резко сократится. При этом можно сделать вывод, что бюджетных возможностей для дальнейшего увеличения поддержки сельского хозяйства у нашего государства сейчас не существует. На наш взгляд, достигнут уровень, при котором дальнейшее увеличение «янтарного ящика» не будет целесообразно и эффективно.

Как известно, в рамках обязательств России в ВТО необходимо сокращать объемы господдержки с 9 млрд долл. США до 4,4 млрд долл. США (до фактического среднегодового уровня 2006–2008 гг.). Журналисты часто говорили и писали, что Российская Федерация в результате снизила объемы поддержки. Фактически это не так. Значение 9 млрд долл. США не достигалось уже долгое время. Данный среднегодовой уровень наблюдался лишь в 1993–1995 гг. Он включал в себя большую долю небюджетных расходов. Это списание долгов сельского хозяйства (было сделано в 1995 г.). Сюда же включается рыночная поддержка цены. Это тоже небюджетный канал субсидирования. Если смотреть только на бюджетный уровень, то поддержка сельского хозяйства составляла

4–5 млрд долл. — это примерно то же самое, что составляет наши обязательства.

Важно, что при переговорах Россия настаивала и отстояла право на то, чтобы расчеты велись в долларах. В результате была получена возможность при девальвации рубля без напряжения соблюдать ограничения в долларовом измерении на далекую перспективу (табл. 4).

Таблица 4

**Фактические объемы поддержки сельского хозяйства
по методологии ВТО (расчеты автора, данные ВТО)**

| Годы | 1989– 1991 | 1991– 1993 | 1993– 1995 | 1995– 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001– 2003 | 2004– 2006 | 2006– 2008 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|------|-------|------|---------------|---------------|---------------|
| Млрд долл., с учетом de minimis | 137,09 | 16,16 | 9,00 | 7,22 | 1,7 | 0,007 | 1,54 | 2,74 | 3,18 | 4,43 |
| Млрд долл., без учета de minimis | 139,43 | 19,87 | 9,30 | 7,72 | 2,2 | 0,87 | 1,86 | 2,90 | 3,21 | 4,74 |

При анализе табл. 4 надо отметить, что поддержка сельского хозяйства в 1989–1991 гг. — это преимущественно рыночная поддержка цены, а не бюджетные расходы. Это разница между закупочными и мировыми ценами. Внутренние цены в Российской Федерации в тот период были значительно выше, чем мировые цены. В то время практически каждый продукт, если вычлнять, поддерживался существенным превышением внутренней цены над мировой.

В 1999 г. по методологии ВТО поддержка сельского хозяйства составила всего 7 млн долл. Здесь проявляется применение правила de minimis (обнуление поддержки при непревышении уровня 5%). Без учета этого в 1999 г. поддержка составила почти 1 млрд долл. Динамика обменного курса рубля в 2014 и 2015 гг. дает основания сделать прогноз о резком сокращении поддержки в долларовом измерении. Данный прогноз может быть распространен и на 2016 г.

Тенденции поддержки сельского хозяйства в последние годы представлены в табл. 5.

Таблица 5

**Фактические объемы поддержки сельского хозяйства
по методологии ВТО (расчеты автора, данные ВТО)**

| Год | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Млрд долл., с учетом de minimis | 3,21 | 2,55 | 2,90 | 3,78 | 3,86 | 5,65 | 5,45 | 5,53 | 6,63 | 5,80 | 0,065 |
| Млрд долл., без учета de minimis | 3,24 | 2,69 | 3,06 | 3,89 | 4,19 | 6,13 | 5,63 | 6,13 | 7,21 | 6,90 | 6,89 |

Примерно с 2011–2012 гг. поддержка с учетом *de minimis* составляет 6 млрд долл. и более. Если исключить рыночную поддержку цены (рыночная поддержка ячменя составила 839 млн долл.), то поддержка в 2011 г. была меньше, чем в 2012 г. В 2013 г. произошло резкое сокращение поддержки с учетом *de minimis* в связи с тем, что продуктово-неспецифическая поддержка не превысила порога в 5%. К этому добавилось обнуление поддержки молока, а также ряда других продуктов по тем же причинам в продуктово-специфической поддержке. При этом поддержка без учета *de minimis* в 2013 г. практически не изменилась.

Важное значение имеет соотношение продуктово-специфической и продуктово-неспецифической поддержки. В настоящее время доля первой относительно мала. Она (продуктово-специфическая разновидность субсидирования) считается более искажающей поддержкой. Однако если изучить опыт, например, стран Европейского союза, то точечная продуктово-специфическая поддержка в них является самой распространенной. Достаточно сказать, что в 2011 г. вся зафиксированная продуктово-специфическая поддержка в ЕС составила 7,2 млрд евро, а с учетом *de minimis* — 6,9 млрд евро. При этом продуктово-неспецифическая оказалась в пределах 5% от стоимостной оценки продукции, или в *de minimis* составила всего 690,9 млн евро. Другими словами, в ЕС поддержка оказывается преимущественно в продуктово-специфическом виде.

На наш взгляд, сейчас, по мере создания относительно благоприятных общих условий для функционирования аграрного сектора, целесообразно точечное, сфокусированное субсидирование отдельных отраслей. В качестве таковых в животноводстве следует назвать молочное и мясное скотоводство, а в растениеводстве — развитие садоводства, виноградарства и виноделия. Эти направления уже выдвинуты в качестве отдельных элементов Государственной программы по развитию сельского хозяйства и регулированию рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Однако необходимо увеличить их удельный вес в общей поддержке до уровня, превышающего *de minimis*. При этом речь должна идти не только о поддержке продукции животноводства, но и растениеводства.

Другой характерной чертой российской поддержки сельского хозяйства являются очень маленькие абсолютные объемы и относительная доля в общих объемах так называемого «зеленого ящика». Причем невелики объемы «зеленого ящика» в Российской Федерации не только по сравнению с ЕС и США, но и со многими другими странами (табл. 6). К ним можно отнести, например, Бразилию, Индию.

Следует отметить, что не только масштабы, но и динамика объемов поддержки, относящейся к «зеленому ящику», в России также не отличается положительными тенденциями. Несмотря на увеличение поддержки «зеленого ящика» в 2013 г., в целом его объемы в последние годы колеб-

Таблица 6

Объемы «зеленого ящика» у отдельных членов ВТО

| | Россия, 2013 г. | США, 2012 г. | Европейский союз, 2011 г., млрд евро | Бразилия, 2013 г. | Индия, 2010 г. |
|----------------|--------------------|-----------------|---|----------------------|-------------------|
| Млрд долл. США | 2,9 | 127,4 | 70,98 | 6,2 | 25,5 |

лются в пределах 2–3 млрд долл. США. При этом соотношение «зеленого» и «янтарного» ящиков колеблется от 1 к 4 до 1 к 2. Другими словами, «зеленый ящик» составляет от 25 до примерно 50% от «янтарного», рассчитанного без учета de minimis (табл. 7).

Таблица 7

**Соотношение «зеленого» и «янтарного» ящиков
в поддержке сельского хозяйства РФ, млрд долл. США
(расчеты автора, данные ВТО)**

| Год | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| «Зеленый ящик» | 1,3 | 1,8 | 2,0 | 2,4 | 2,1 | 2,3 | 3,0 | 1,7 | 2,9 |
| «Янтарный ящик» без учета de minimis | 3,4 | 3,8 | 3,9 | 5,7 | 4,4 | 5,6 | 6,1 | 6,9 | 6,9 |
| Соотношение «зеленого» и «янтарного» ящиков, в % | 38,2 | 47,3 | 51,3 | 42,1 | 47,7 | 41,1 | 49,2 | 24,6 | 42,0 |

С учетом этого одним из важнейших направлений должно стать постепенное увеличение абсолютных объемов «зеленого ящика», а также повышение его удельного веса в общем объеме поддержки сельского хозяйства.

Одновременно требуется диверсификация форм поддержки «зеленого ящика», в частности:

- диверсификация форм поддержки «зеленого ящика» (инвестиционная помощь, продовольственная помощь, поддержка неблагоприятных регионов, внутренняя продовольственная помощь, экологические программы);
- поддержка факторов производства, а не продукции;
- пилотная проверка программ поддержки доходов, страхования доходов;
- расширение поддержки инновационных направлений (органическое сельское хозяйство);
- совершенствование процедур предоставления поддержки (уменьшение административной составляющей, обеспечение большего автоматизма в решении вопросов предоставления поддержки).

Список литературы

1. *Киселев С., Строков А., Жорова М., Белугин А.* Агропромышленный комплекс России в условиях санкций и необходимости обеспечения продовольственной безопасности // АПК: экономика, управление. — 2015. — № 2.
2. *Киселев С. В., Строков А. С., Белугин А. Ю.* Последствия возможного вступления Республики Беларусь в ВТО: сценарии для сельского хозяйства // Торговая политика. — 2015. — № 1.
3. Соглашение о сельском хозяйстве ВТО // www.wto.ru/ru/content/documents/docs/selhozru.doc.
4. Сайт Организации экономического сотрудничества и развития // <http://www.oecd.ru/>
5. Сайт Министерства сельского хозяйства РФ // <http://www.mcx.ru/>
6. Сайт Всемирного банка // <http://www.worldbank.org/>

*Петриков Александр Васильевич,
статс-секретарь, зам. министра сельского хозяйства РФ,
академик РАСХН*

О НАПРАВЛЕНИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА ПОСЛЕ ВСТУПЛЕНИЯ РОССИИ В ВТО

В связи с вступлением России в ВТО добавилось много проблем всем институтам: и государственной власти, и науке, и практическим работникам отрасли. Что касается науки, то для нее эта тема стала в последние годы одной из самых востребованных для обсуждения, причем не только в плане выбора путей и мер для более безболезненного вхождения в эту сложную международную систему, но и для обоснования нецелесообразности вхождения в нее нашей страны. Плодом этих оживленных дискуссий явилось издание солидных по объемам монографий, что нечасто случается при обсуждении многих других тем, тоже весьма важных для нашей экономики. Конечно, это говорит о большой заинтересованности ученых, и не только их, в эффективном развитии экономики, социальных процессов на селе. Сейчас проводится так много научно-практических конференций, круглых столов, семинаров по данной теме, что невозможно отследить результаты их работы. Вот и сегодня мы присутствуем на таком круглом столе, который проводит кафедра агроэкономики экономического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова. Этот факт отклика на важнейшие современные события в жизни села уже давно стал традицией для нашего ведущего вуза, для кафедры аграрной экономики.

Руководитель аграрной кафедры профессор Сергей Викторович Киселев, который на переговорной стадии о вступлении России в ВТО был членом российской группы и доподлинно знает не только наши проблемы сельского хозяйства, но и атмосферу деятельности этой организации, сделал хороший обзор плюсов и минусов приобщения нашей страны к этому международному сообществу. Согласен полностью с его выводами, в том числе и с тем, в котором утверждается, что ВТО не препятствует развитию российского сельского хозяйства и государственной поддержке. Гораздо больше зависит не от ВТО, а от внутренних решений, которые мы принимаем в отношении этой отрасли, от нашей точки зрения, от нашей активности.

Поскольку круглый стол предполагает дискуссионное обсуждение высказываемых точек зрения и предложений его участниками, а здесь присутствуют многие ведущие ученые и специалисты, занимающиеся исследованием проблемы поддержки сельского хозяйства в условиях деятельности России в ВТО, хотел бы высказать свои личные соображения и хотя бы кратко рассказать о деятельности Министерства сельского хозяйства России.

1. В ответ на прозвучавшие высказывания о том, что сельское хозяйство не является локомотивом российской экономики, хочу высказать свое несогласие с такой оценкой его роли. Эта отрасль играет в России исключительно важную роль. Поэтому мы обязаны всемерно защищать сельское хозяйство и помогать ему нормально функционировать, причем независимо от того, в какую организацию вступила бы страна. Скорее даже наоборот: с вступлением в международные организации функции отечественного сельского хозяйства расширяются и усложняются. Россия в таком случае принимает часть ответственности за мировую продовольственную безопасность на себя.

К сожалению, есть немало людей, в том числе и в государственных органах управления, которые, мягко говоря, принижают роль сельского хозяйства, договариваются иногда до того, что этот «вагон» вообще можно отцепить и на нефтяные доходы закупать продовольствие за рубежом при меньших затратах. При этом в качестве веского аргумента используют относительно невысокий показатель доли сельского хозяйства в ВВП страны — в размере 3,5–4%. Да, эта величина — небольшая. Но все ли отражает показатель ВВП? Но даже если ориентироваться на него и вычестить из ВВП страны ВВП, формируемый в крупных городах, то доля аграрной отрасли возрастает уже до 8–10%. Но кроме этого формального показателя нельзя забывать о роли сельского хозяйства в производстве энергии (биоэнергетика), в удовлетворении рекреационных потребностей горожан (агротуризм), в обеспечении занятости и доходов сельского населения, поддержании сельского расселения на огромных территориях. Следует учесть и то, что у нас сосредоточено 9% сельхозугодий мира и Россия ответственна за мировую продбезопасность. Поэтому можно уверенно говорить о том, что сельское хозяйство является не просто одним из звеньев общей экономической системы государства, а важным, приоритетным сектором.

2. То, что сельское хозяйство в силу своих специфических особенностей должно поддерживаться обществом, государством, общеизвестно, и так делается практически во всех странах мира. Так делается и у нас. Понятно, что поддержка эта не столь значительна по сравнению с потребностями. В силу ряда причин возможности увеличения поддержки сельского хозяйства России ограничены. Вместе с тем председатель Правительства России Д. А. Медведев недавно говорил о том, что аграрный

бюджет не будет сокращаться. Таким образом, правительство расставляет приоритеты в бюджетной политике обоснованно, с учетом стратегической роли сельского хозяйства.

Что еще следует отметить? Заострим внимание на одном существенном моменте — в каком периоде развития сельского хозяйства мы находимся сейчас? Аграрную историю новой России можно разделить на три периода.

Первый период — 1990-е гг. Это период аграрного кризиса, сокращения посевных площадей, поголовья сельскохозяйственных животных, время завоевания внутреннего рынка импортом.

Второй период — 2000-е гг. — период стабилизации и начала импортозамещения, восстановления того, что было утеряно в 1990-е гг. В полном масштабе осуществить импортозамещение удалось лишь по некоторым отраслям: растениеводству, птицеводству, свиноводству. Задача в основном решена за счет вовлечения в аграрный сектор дополнительных ресурсов.

Третий период — он начался с рубежа 2010-х гг. Особенностью его является не просто механическое увеличение ресурсной поддержки сельского хозяйства. Это период упора на качественный рост. Это тот этап, к которому мы должны перейти в связи с курсом на модернизацию нашей экономики, более рациональное использование ресурсов, т.е. вместо количественного к качественному росту.

Как же можно совершить такой переход?

Во-первых, следует существенно уменьшить производственные издержки за счет технологической модернизации, вместо того чтобы продолжать наращивание объемов вовлекаемых ресурсов. Это означает технологическое перевооружение. В связи с этим следует подчеркнуть, что экономический рост сельскохозяйственного производства в 2000-х гг. произошел в основном за счет заимствования иностранных технологий. Но бесконечно так не может продолжаться. Нам следует развивать сельскохозяйственное производство за счет собственных технологических новаций. Отсутствие собственной технологической базы сейчас является одним из главных рисков сохранения продовольственной безопасности. За последние семь лет мы ввезли технологий на 9 млрд руб., вывезли лишь на несколько миллионов рублей. Если эта тенденция продолжится, наши хозяйства станут сборочными цехами продовольственных продуктов из импортных составляющих.

Сельскохозяйственное машиностроение, микробиология, комбикормовая промышленность сейчас выходят на первый план.

3. Предпринимая усилия по технологической модернизации, мы должны понимать, что в среднесрочной перспективе конкуренцию по производственным издержкам на внутреннем и внешнем рынках с нашими конкурентами по ВТО мы не выиграем, у нас накопилось значи-

тельное технологическое отставание. По фактору качества продукции мы можем конкурировать. Это наш приоритет. Отсюда наши усилия по запрету коммерческого использования в сельском хозяйстве ГМО, по разработке закона об органической продукции. Российское продовольствие признано в мире свободным от ГМО. Значит, нам нужно ускоренно развивать сегмент органического сельского хозяйства, выходить с этой продукцией на мировой рынок. В мире сейчас есть органика для богатых и органика для среднего класса. Вторая группа — это наш приоритет, и мы можем и должны здесь преуспеть.

4. Модернизация аграрного сектора не должна приводить к чрезмерным социальным издержкам. Имеется в виду обезлюдивание сельских территорий. Важно поддержание занятости и доходов сельских жителей. Что делать?

В начале 2000-х гг. был сделан упор на агрохолдинги. Теперь от мегаферм нужно переходить к сетевым фермам: вертикальный интегратор должен формировать связи с массой малых и средних сельскохозяйственных производителей — сельскохозяйственных организаций, К(Ф)Х, высокотоварных личных подсобных хозяйств, выстраивая цепь от производства до прилавка.

Нужна вертикальная сельскохозяйственная кооперация. Малый бизнес должен иметь не только контракты с вертикально интегрированными структурами, но также и кооперативные полки в магазинах.

Ростки такой политики появляются в регионах — строятся агропарки, распределительные рынки, центры продаж. Например, на территории Казани есть агропромпарк, который может обслуживать в день 300 участников и обеспечивать прямой выход производителей на потребителей. Это особенно актуально для крупных городов. Например, с такой сетью все производители Центральной России получают возможность выйти на московский рынок. Это даже важнее, чем увеличение прямой государственной поддержки. Производители должны иметь место на рынке, рынок должен быть крестьянским, а не посредническим.

5. Очень важно добиваться оптимизации соотношения региональной и федеральной поддержки. С целью стимулирования специализации важно сосредоточить меры «янтарной корзины» на федеральном уровне. Часть «янтарного ящика» может оставаться в распоряжении регионов, но с четкими правилами. Сегодня случаются торговые конфликты между регионами, вызванные различиями границ торговой поддержки, которые препятствуют формированию единого рынка в стране.

Государственная программа, как следствие, у нас не имеет четких географических приоритетов, а должна бы иметь. В связи с этим актуальность получила работа по сельскохозяйственному районированию страны. Последняя карта районирования была подготовлена в 1975 г.

Наконец, нужно добиться четкости инвестиционной политики в региональном разрезе.

6. Одной из основных целей государственной программы развития сельского хозяйства помимо обеспечения продовольственной независимости является повышение финансовой устойчивости товаропроизводителей. В качестве вытекающей задачи поставлена и задача по повышению рентабельности сельского хозяйства, которая бы обеспечила устойчивость его развития.

Специфические меры повышения доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей в государственной программе не выделены. Тем не менее все субсидии относятся на прибыль организаций и так или иначе повышают доходность производителей. Таким образом, есть набор мер, который может позволить повысить доходность в сельском хозяйстве. Но что мы видим? Индикатор уровня рентабельности заявлен на уровне 10–15%, как и в предыдущей государственной программе. Это значение раньше не способствовало выходу отрасли на расширенное воспроизводство. Для этого требуется 25–30%.

Сельское хозяйство занимает примерно 4% в валовой добавленной стоимости, а в инвестициях — менее 2,5%, в финансовом результате — менее 1%. Такая неэквивалентность закладывает многие проблемы, которые складываются в отрасли и препятствуют ее развитию.

Рентабельность сельскохозяйственных организаций в последние шесть лет колеблется от 8 до 14% (с учетом субсидий), от –5 до 1,5% (без учета субсидий). Получается, что прибыль в сельском хозяйстве, по сути, формируется только за счет субсидий. Без субсидий отрасль генерирует убытки.

Основная причина — накопившееся неэквивалентное соотношение цен на сельскохозяйственную продукцию и средства производства промышленного происхождения. За последние 13 лет рост потребления промышленной продукции в сельском хозяйстве составил примерно 6,5 раза, потребление сельскохозяйственной продукции возросло в 5 раз. Также накапливается отрицательный эффект неэквивалентного обмена, который складывался на протяжении 1990-х гг.

Внутренние ресурсы отрасли недостаточны для решения проблемы. В то же время наш уровень тарифной защиты в рамках ВТО скорректирован на снижение. Формируется замкнутый круг неконкурентоспособности. Ведь в условиях низкой доходности сельскохозяйственный производитель не может инвестировать в развитие материально-технической базы. В условиях использования устаревших технологий складываются высокие затраты на производство (используемая техника ресурсоемка). Страдает логистическое обеспечение производства, возникают проблемы доступа на рынок. Без доступа на рынок производители не могут обеспечить высокую зарплату работникам, за-

нятым в сельском хозяйстве, — она до сих пор в 2 раза ниже, чем в целом в экономике.

Что может способствовать повышению доходов товаропроизводителей:

- а) повышение эффективности деятельности товаропроизводителей и ресурсосбережения на основе снижения себестоимости;
- б) проведение государственной политики по минимизации расходов товаропроизводителей на энергию, материально-технические ресурсы, товары, услуги;
- в) расширение субсидирования сельского хозяйства в рамках разрешенных ВТО механизмов и экономических инструментов;
- г) принятие мер по увеличению доли сельскохозяйственных товаропроизводителей в конечной цене реализуемой ими продукции.

Как видно, проблема доходности становится одной из ключевых в отрасли. Поэтому целесообразно сконцентрировать внимание именно на ее решении. Наиболее целесообразными мерами представляются:

1. Поддержка внедрения ресурсосберегающей техники. В частности, компенсация части стоимости приобретаемой техники с заданными параметрами эффективности и экологической безопасности. Не просто субсидирование процентной ставки в рамках «янтарного ящика». Нужна компенсация части стоимости с акцентом на экологическую безопасность. Тогда мера может осуществляться в рамках «зеленого ящика».

2. Производство отечественной техники сейчас находится в упадке. Точечные отдельные меры уже не могут быть действенными. Необходима программа развития сельхозмашиностроения. Подход к этому вопросу должен быть комплексным.

3. Государственная политика по удешевлению услуг и ресурсов для сельского хозяйства. Например, заморозка тарифов естественных монополий. Из года в год они индексируются существенно и раскручивают всю инфляционную спираль. Заморозка на один год малоэффективна для сельскохозяйственных товаропроизводителей. Политика снижения темпов роста тарифов или их заморозка должна быть долговременной.

4. Снижение цен на ресурсы для сельского хозяйства, в частности изъятие акцизов из топлива.

5. По вопросу кредитования и снижения процентных ставок для сельского хозяйства. Россельхозбанк должен быть институтом развития, а не коммерческим банком со 100%-ным государственным капиталом. Он должен функционировать в принципиально иных условиях, получать рефинансирование на свою деятельность по специальным условиям. Логика его работы должна быть изменена. Даже Сбербанк иногда выглядит более выгодно по условиям привлекательности кредитов.

6. Страхование. Нужно поддержать идею введения страхования доходов. Эта мера укладывается в параметры «зеленого ящика» и рабо-

тает, по опыту других стран, эффективно в кризисные годы. Однако это принципиальный вопрос и кардинальная мера. На начальном этапе повысить эффективность страхования может переход от страхования катастрофических рисков (гибель 30% посевов) к страхованию менее масштабных страховых случаев.

7. Субсидирование сельскохозяйственного производства. Приоритетная мера — это несвязанная поддержка. У нас есть такая поддержка в растениеводстве (субсидия на гектар). Нужно увеличивать объем выделяемых по этому направлению средств, а также механизм существования субсидии. Отличия предоставления субсидии на федеральном и региональном уровнях делают эту субсидию по-разному доступной в разных регионах страны. Это направление нуждается в корректировке. Подобную меру надо вводить в животноводстве в виде субсидии на голову скота («зеленый ящик»). Это может быть альтернативой субсидии на литр молока («янтарный ящик»).

8. Увеличение доли товаропроизводителей в конечной цене продовольствия. Сегодня эта доля по разным видам продукции различна, но в среднем 30%, а 50% — для производителей продукции птицеводства. Более мелкие производители вынуждены функционировать с обособленным звеном переработки, и их доля в конечной цене намного ниже.

Практически все меры требуют дополнительных средств бюджета. Насколько они могут быть реальны? Чтобы обеспечить рентабельность на уровне 25–30% при оплате труда в отрасли на уровне 90% от среднего по экономике, нужно **увеличить доходную составляющую товаропроизводителей на 400 млрд руб. в год. Источником могут быть средства бюджета или увеличение доли сельскохозяйственных производителей в конечной цене до 34%.** В качестве инструмента повышения доли производителей в конечной цене можно, в частности, использовать кооперацию, которая пока еще развита слабо. Это существенный резерв, хотя такое решение должно приниматься на уровне государства.

Список литературы

1. Сайт Министерства сельского хозяйства РФ // <http://www.mcx.ru/>
2. Сайт Министерства экономического развития РФ // <http://economy.gov.ru/>

*Хубиев Кайсын Азретович,
д.э.н., профессор кафедры политической экономики
МГУ им. М. В. Ломоносова;
Макаров Анатолий Николаевич,
д.э.н., профессор, зав. кафедрой
экономической теории и экономической политики
Набережно-Челнинского института КФУ*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА ПОСРЕДСТВОМ ПРЕВРАЩЕНИЯ РЕСУРСНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ РОССИИ В КОНКУРЕНТНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА

Россия вновь вынуждена сосредотачиваться на коррекции стратегии развития, поскольку исчерпанность нынешней экономической модели становится общепризнанной. Такую же оценку заслуживает и ее теоретическое сопровождение. На выбор стратегии социально-экономического развития России влияет ряд разнонаправленных тенденций и факторов национального и глобального уровней: вступление в ВТО на фоне явных признаков стагнации национальной экономики; образование ЕАЭС; экономические санкции западных стран; перспективы расширения экономических отношений с Востоком. В этих условиях проблема выбора непростая, готовых решений нет. Нет даже обоснованных подходов.

В сложившейся ситуации на передний план вновь выдвигается роль экономической науки, которая должна ответить на целый ряд сложных вопросов, в том числе и практических: как сфокусировать в одном направлении позитивные факторы развития и нейтрализовать негативные; каковы точки и направления прорывных технологий; каковы глобальные риски; каковы приоритетные национальные интересы России и средства их достижения. Сложность проблем и вызовов не предполагает простых решений. Готовой методологии исследования экономической системы России в современном ее состоянии нет, несмотря на имеющиеся традиции и опыт в прошлом. Данная работа может рассматриваться только как фрагмент решения столь сложной и масштабной проблемы. Ее основной целью является попытка обосновать задачу превращения ресурсных преимуществ России в конкурентные преимущества ее реального сектора. К таковой относится сельское хозяйство.

В научных и политических кругах нередко высказывается мысль о том, что сельское хозяйство могло бы стать объектом приложения дополнительных ресурсов для придания нового импульса развитию всей экономики России. Поэтому основное внимание уделяется земле как важнейшему ресурсу и элементу национального богатства. При этом следует рассматривать проблемы «тенефикации» оборота земель сельскохозяйственного назначения в рамках проводимой земельной реформы и обобщать модель экономически эффективного доступа к данному ресурсу производителей благ. Важно также рассматривать вопрос о превращении экспортных сырьевых ресурсов в конкурентные преимущества для сельского хозяйства и других отраслей.

В перспективе требуется комплексное изучение экономически благоприятного институционального сопровождения агропроизводителя от производства до реализации продукции. При этом могут быть два подхода: государственная бюджетная поддержка, которую следует развивать и совершенствовать. Однако важнее, по нашему мнению, культивировать ресурсную и институциональную поддержку сельского хозяйства в воспроизводственном цикле.

Теневое сопровождение земельной реформы. «На рубеже XX–XXI вв. важную роль стали играть информационные ресурсы и творческий потенциал человека, а также различные современные технологии, в том числе нано- и биотехнологии. В то же время важнейший экономический ресурс — земля, играющий основную роль в сельском хозяйстве, переместился на второй план. Однако земля по-прежнему является невозпроизводимым ресурсом для производства продуктов питания и обеспечения условий жизни. Земля остается пространственным базисом, на котором размещаются предприятия и ведет хозяйственную деятельность человек. Сельскохозяйственные земли играют особую роль среди земельных ресурсов, поскольку являются основным предметом сельскохозяйственной деятельности, с помощью которого производятся продукты питания и сельскохозяйственное сырье для изготовления различных предметов потребления. Ценность сельскохозяйственных земель постоянно возрастает вследствие ограниченности земли, извлечения земель для развития градостроительства и строительства промышленных объектов. Помимо этого сельскохозяйственные земли сокращаются по причине естественных процессов деградации почв и их загрязнения. Существуют вполне обоснованные прогнозы сокращения сельскохозяйственных земель для производства экологически чистой продукции [15].

В контексте экспортоориентированного анализа реального сектора экономики России следует заметить, что в числе тех отраслей, которые придерживаются данной стратегии, сырьевые компании (нефтяники, газовики, угольщики), химики (удобрения, синтетический каучук), компании цветной металлургии (производители алюминия, меди, никеля), выделяется и бизнес по отдельным направлениям сельского хозяйства

(зерновой и хлебопродуктовый, растительных масел и др.). Однако при определенной тенденции уменьшения доли импорта продовольственных товаров (на долю которых в 1995 г. из всего объема импорта в страну приходилось 28%, а в 2012 г. уже гораздо меньше — 13%) все же по всем крупным товарным группам импорт преобладает над экспортом и доля импорта в потреблении основных продуктов питания сегодня все еще выше, чем в начале 1990-х гг. (объем импорта продовольствия по итогам 2013 г. составил более 37,5 млрд долл.) [6, с. 43–44]. При этом системные последствия перманентно продолжающейся с 1990-х гг. земельной реформы могут свести на нет не только эти достигнутые рубежи, но могут стать угрозой для продовольственной и даже национальной безопасности страны [7, с. 29–34; 8, с. 314–317].

В этой связи значимость такого особого, ограниченного, невоспроизводимого ресурса постоянно увеличивается. Поэтому усиливается необходимость государственного регулирования земельных отношений и предотвращения теневых операций с землей, что искажает экономические отношения и процессы хозяйствования в аграрной сфере. Необходимо отметить, что теневые экономические процессы стали системным и, по существу, распространенным явлением. Без правильного понимания этого факта невозможно объективно оценить состояние ключевых сфер жизни страны: экономической, политической, социальной, общественной и культурной [3, с. 448]. Тем не менее эта проблема остается недостаточно изученной [15]. Между тем без решения этой проблемы невозможно превратить земельную собственность в эффективный ресурс развития сельхозпроизводства.

В российских теневых экономических процессах можно выделить ряд специфических черт, которые отличают их от зарубежных: существование теневых процессов внутри легальной экономики; их воспроизводство на основе командно-административного регулирования в новом виде; переплетение и взаимодействие теневых процессов посредством структур легальной экономики; существование в форме государственных спекулятивных сделок и государственного рэкета [1, с. 16–17]. Теневые процессы входят в сферу земельных взаимоотношений. Легальные и нелегальные взаимоотношения достаточно тесно переплетаются, при этом теневые процессы осуществляются, по существу, на законной основе вследствие ранее необоснованного перераспределения земель и несовершенства нормативно-правового регулирования земельных отношений. В этих условиях получение права собственности на землю продолжается дальнейшими неформальными процессами и способствует развитию нелегального земельного рынка. Часто именно формальный статус дает оператору право выходить на нелегальный рынок.

Основной специфической чертой теневого земельного рынка в России является то, что на нем формально действуют официальные правила, и они применяются при осуществлении теневых рыночных сделок. При

этом на теневом рынке, по существу, перепродаются возможные выгоды и права, принадлежащие официальному статусу экономического агента. Другими словами, в теневую экономику вовлекаются как частные экономические правомочия, приобретенные незаконно, так и методы и приемы применения законодательных норм [10, с. 27–28].

Необходимо отметить, что теневые процессы на российском земельном рынке развиваются особенно быстрыми темпами. Хотя теневые операции с землей составляют только часть теневого бизнеса, но они оказывают значимое влияние на экономическую реализацию отношений собственности в сельском хозяйстве. При этом рост теневых процессов в сельском хозяйстве почти в 30 раз наблюдается на протяжении всех последних 25 лет. Это усиливает конкуренцию в теневом земельном обороте и генерирует новые формы теневых экономических взаимоотношений [9, с. 355–356].

Остается вопрос, почему не было последовательным проведение земельной и аграрной реформ в России, как это было, например, в Китае, где произошел экономически самый эффективный переход от плановой к рыночной экономике.

Проведя оценку результатов земельной реформы, следует подчеркнуть, что ее последствия для сельского хозяйства стали, по существу, катастрофическими. В настоящее время в сельской местности наблюдается высокий уровень бедности и безработицы. Более чем у 70% населения располагаемый доход ниже допустимого уровня (прожиточного минимума). При этом значительные площади сельскохозяйственных земель не обрабатываются. С начала века пахотные земли сократились на 10 млн га, еще 30 млн га были извлечены из сельскохозяйственного оборота.

Несомненно, что преодоление кризисных процессов в аграрной сфере и улучшение земельных отношений возможны лишь на основе проведения эффективной национальной политики в области земельных отношений с учетом общенациональных интересов. Важно учитывать, что теневой земельный рынок стал следствием неоправданно быстрого реформирования земельных отношений, а не результатом естественного исторического развития. Теневой земельный рынок стал важнейшей частью всего криминального бизнеса и продолжает свое развитие.

Теневой земельный рынок аккумулирует значительные финансовые ресурсы банков и инвесторов, нефтяного сектора. По имеющейся информации, в теневых земельных операциях участвуют и зарубежные финансовые средства¹ (прежде всего венчурные), в том числе ранее вы-

¹ Аналогичные явления имеют место и в других бывших социалистических странах. Так, например, Всемирный банк выделил Украине 124 млн долл. в форме кредита на картографирование всей территории Украины с составлением кадастровых индексных карт и развитие системы кадастра (бесплатного для сельян). (См.: Законодательные проблемы противодействия незаконному завладению земельными долями // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2008. — № 6. — С. 88).

везенные из России [2, с. 32–33]. Важно отметить, что в условиях низко-рентабельного сельскохозяйственного производства сельскохозяйственные земли приобретаются по очень низким ценам¹. При этом защитники земельного рынка не акцентируют внимание на том, что легализация подобных рыночных операций с землей влечет вероятность аннексии земель и масштабной оккупации территорий России [13, с. 714–720]. В настоящее время способы приобретения земель финансовым капиталом достаточно отточены. Если сельскохозяйственные земли обретают статус коммерческого актива, они превращаются в предмет спекулятивных операций и в результате попадают в собственность теневых приобретателей [4, с. 272].

Проводившиеся с начала 1990-х гг. земельные преобразования базировались на идее формирования новых собственников — крестьян, наделенных правом собственности на землю с условием закрепления за ними земельных участков в натуре [14]. Можно предположить, что, если земельные преобразования будут и далее проводиться в этом духе, это приведет к тому, что крестьяне потеряют право собственности, как это уже произошло ранее в результате «ваучеризации». В результате скупки земли финансовым капиталом у него будут сконцентрированы огромные массивы земель, а крестьяне будут отделены от главного сельскохозяйственного ресурса. При этом на земельном рынке сейчас сформировались достаточно благоприятные условия для развития теневых сделок, что обусловлено именно процессом дешевого приобретения земельных паев у сельского населения и организацией дальнейшей их перепродажи по более высоким рыночным ценам с возможностью изменения категорий земель [12, с. 83–101]. Конечно, при проведении реформы это можно было предусмотреть, тем более что результаты «ваучеризации» были показательным примером [15].

Земельная реформа в интересах производителей благ сельскохозяйственного производства. Конечно, в такой ситуации рационально разработать меры по корректировке земельных преобразований. При этом главной целью осуществления преобразований земельных отношений следует сделать выделение в качестве ключевой фигуры сельскохозяйственного предпринимателя, а не официального собственника на землю. В этом случае в земельной собственности можно будет выделить три уровня: 1) функциональное использование сельскохозяйственных земель; 2) предпринимательское землевладение; 3) титульная собственность с выделением для каждого из уровней соответствующих субъектов

¹ Неизбежным следствием сосредоточения земельных ресурсов в руках крупных частных собственников будет падение жизненного уровня большинства населения, а также конкурентоспособности отечественного производства, связанных с ростом в народном хозяйстве производственных издержек и цен.

и форм получения доходов. В соответствии с теоретическими положениями и зарубежной практикой оказывается:

- 1) в целях организации доходного сельскохозяйственного производства вовсе не требуется титульная собственность;
- 2) при государственной собственности также может осуществляться наделение земель сельхозпроизводителей и достигаться оптимальная концентрация земли, а также обеспечиваться устойчивое развитие и эффективная реализация прав земельной собственности;
- 3) эффективность использования земель и экономической реализации земельной собственности может быть достигнута на основе адекватного доступа сельхозпроизводителей к земельным ресурсам путем развития института владения (в частности, долгосрочной аренды).

Полагая, что владение землей представляет собой внутренний системообразующий фактор отношений собственности на землю, следует заключить, что этот институт является необходимым и достаточным условием стимулирования развития сельскохозяйственного производства и нормального проведения земельных преобразований в России. Напротив, сейчас сложившиеся нормы стимулируют формирование титульных собственников, которые рассчитывают на получение паразитических доходов. Подчеркнем, что предпринимательское землевладение может стать эффективной формой реализации земельной собственности, и для этого достаточно развивать институт аренды земли, при котором можно рационально осуществлять контроль производства продукции и движения финансовых средств. При таком развитии рыночных процессов приоритетное значение в земельных сделках будут иметь права пользования и владения, а не права собственности. В результате многие сельхозпроизводители получат свободный доступ к основному сельскохозяйственному ресурсу, что будет способствовать их эффективному хозяйствованию на земле: приобретение права аренды требует меньших финансовых единовременных средств, нежели покупка земли.

Вряд ли можно признать веским аргументом против аренды незаинтересованность арендаторов в долгосрочных инвестициях из-за незащищенности аренды [15]. На это можно возразить следующим образом. Если арендодателем становится государство, оно оказывается в состоянии обеспечить защиту прав арендаторов. Как правило, только временные арендаторы не заинтересованы в осуществлении долгосрочных инвестиций. Более того, проведение конкурсов на аренду земли будет способствовать появлению настоящих эффективных сельхозпроизводителей, при этом они не будут привязаны к земле навечно и не будут замораживать свой капитал. В мировой практике имеется хороший опыт возврата вложенных долгосрочных инвестиций в случае переуступки прав аренды.

В настоящее время в России еще не произошла полная концентрация земли во власти ограниченного числа частных собственников. В России сложилась уникальная ситуация, когда еще не состоялась полная экспроприация земли частными собственниками. Поэтому существует возможность благоприятного разрешения земельного вопроса в национальных интересах [15]. Ясно, что продолжать практику долевого землепользования явно нецелесообразно и бесперспективно. Поэтому многие исследователи предлагают возвратиться к государственному землевладению на основе проведения национализации земель [5, с. 32]. Считаем, что такой подход в настоящее время практически исключается, поскольку предполагает экспроприацию долей, полученных сельскохозяйственными работниками в процессе приватизации.

В сложившихся условиях земельную реформу в дальнейшем надо вести в следующих направлениях:

- 1) остановить земельные преобразования в части выделения долей в натуре и прекратить рыночные сделки с землей, крайне ограничить перевод сельскохозяйственных земель в другие категории;
- 2) наладить выкуп сельскохозяйственных земель государством по кадастровой стоимости, привлекая средства Фонда национального благосостояния. Выкупленная таким образом земля будет представлять собой стратегический национальный ресурс, устойчивый к инфляции;
- 3) местные органы самоуправления должны проводить конкурсное выделение сельскохозяйственных земель на праве аренды.

Проведение этих мер потребует выполнения определенных дополнительных условий в течение переходного периода. Так, конкурсное предоставление земли претендентам должно осуществляться только в целях сельскохозяйственного производства, без права осуществления рыночных сделок и в условиях доступного уровня арендной платы. Такой подход позволит оживить сельскохозяйственное предпринимательство на основе расширения доступа к земле многих заинтересованных экономических агентов.

В этом случае государственные функции по регулированию земельных отношений будут ограничены контролем рационального использования земельных ресурсов¹ в целях улучшения продовольственного обеспечения и социально-экономического развития аграрной сферы. Уси-

¹ В контексте рационального использования земли следует заметить, что в настоящее время в России 1576 млн га земель находятся в государственной и муниципальной собственности (см.: *Миронов С. М.* Наука должна стать ближе к земле // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2010. — № 4. — С. 9), при этом единого органа государственного управления этими земельными ресурсами и организации рационального использования земли нет, а функция управления земельными ресурсами выполняется б

лившаяся необходимость государственного вмешательства в земельные преобразования определена обострением проблемы расслоения населения по уровню благосостояния, нарастанием социальных противоречий и других негативных социальных явлений.

Важно отметить, что в России существует опыт предоставления государственных земель в аренду¹, и он продемонстрировал эффективность такого подхода к рационализации использования земель. Практика показала, что для предпринимателей собственность не является ключевым условием эффективного хозяйствования: сельскохозяйственная деятельность осуществляется эффективно и на арендованной земле, поскольку предпринимателя интересует главным образом доход от деятельности [11, с. 198], и это не имеет прямой связи с правами собственности. Поэтому наша принципиальная позиция сводится к тому, чтобы осуществить разворот земельной реформы от приватизации к организации рационального использования земли на основе аренды государственных земель в целях создания эффективного сельскохозяйственного предпринимательства.

Данный подход принципиально отличается от официальной позиции в реализуемой модели земельной реформы. Нынешняя земельная реформа создает угрозу для устойчивого развития сельскохозяйственного производства и обеспечения продовольственной безопасности страны [16].

Ресурсная и институциональная поддержка. Экономически необременительный доступ к земельному ресурсу снизит барьеры входа в эту отрасль производителей, не имеющих средств на покупку земельных участков, снизит предельные издержки, расширит предложение продукции и в итоге явится новым импульсом развития отрасли.

Следующим шагом воспроизводственного сопровождения сельхозпроизводителя является улучшение доступа к источникам двигательных мощностей (горючее, смазочные материалы, электроэнергия и т.д.). Для этого часть вывозимых сырьевых ресурсов следует замкнуть на внутреннюю глубокую переработку и расширить их предложение на внутреннем рынке. Расширенное предложение на внутреннем рынке будет способствовать снижению цен, которое может быть поддержано государством. В итоге снижение издержек сельхозпроизводителя превратит ресурсные преимущества России в конкурентные преимущества отрасли. Для

федеральными министерствами и 11 ведомствами (как гласит народная мудрость, «у семи нянек дитя без глазу»).

¹ Удельный вес указанных сделок в общем объеме сделок составляет: по количеству сделок — 28,6% и по площади — 82,9%. (См.: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 году». — М., 2009. — С. 189). По данным Татарстанстата, в РТ из 1 983 948,9 га государственных земель сельскохозяйственного назначения более 55% передано в аренду, в том числе 17,85% передано в аренду сроком до 1 года, 37,5% — сроком более года.

реализации данного направления можно использовать кооперационные возможности образования ЕАЭС. К глубокой переработке ресурсов (прежде всего углеводородов) подталкивают и действия Запада, которые заставляют по-новому подойти к стратегии продовольственной и экономической безопасности. В краткосрочном периоде изъятие ресурсов из внешнеэкономического оборота сократит бюджетные поступления. Но в долгосрочном периоде эти потери будут компенсированы расширением внутренней налоговой базы через сокращение издержек (не только в области сельского хозяйства) и рост внутреннего производства с более высокой добавленной стоимостью¹.

Для завершения воспроизводственного цикла следует обеспечить реализацию сельскохозяйственной продукции без давления многозвенной системы перекупщиков и монополизации рынков [15]. Лозунг «Землю — крестьянам» может быть дополнен лозунгом «Рынки — производителям».

И, наконец, институциональная поддержка. Развитие законодательства, совершенствование фискальной и монетарной политики должны учитывать создание режима благоприятствования для сельского хозяйства и АПК как базовых структур национальной экономической системы.

Государственная поддержка сельского хозяйства должна осуществляться по разным направлениям, в том числе: 1) бюджетная поддержка (ее и далее следует развивать с учетом мониторинга эффективности, отсекая «теневизацию»); 2) долгосрочная программа благоприятствования развитию отрасли в воспроизводственном процессе на всех его фазах.

Эффективная комбинация этих двух подходов откроет перспективы развития отрасли и комплекса с позитивными результатами для всей экономической системы России.

Список литературы

1. *Авдийский В. И.* Теневая экономика и экономическая безопасность государства: Учеб. пособие / В. И. Авдийский, В. А. Дадалко. — 2-е изд., доп. — М.: Альфа-М; ИНФРА-М, 2010. — С. 16–17.

¹ Особой проблемой является обеспечение сельхозмашинами. Для России она является острой из-за изношенности основных фондов в отрасли сельхозмашиностроения и отсутствия внутренних источников модернизации. Обсуждению этой проблемы посвящен Московский экономический форум, где ведется поиск путей ее решения, в том числе и путем коррекции модели экономического развития России. Пути эффективного решения проблемы поддержки предприятий сельскохозяйственного машиностроения не найдены, но обсуждения ведутся и за пределами форума. То же самое можно сказать и о производстве удобрений. Представляется, что эти проблемы следует решать комплексно в рамках АПК. К сожалению, единой и эффективной программы развития АПК нет и не ставится задача ее разработки на уровне государства. Назрела необходимость выработки современной и перспективной программы развития АПК с учетом современных реалий продовольственной и национальной безопасности.

2. *Архангельская Н., Матвеева А.* Землю-матушку оптом и в розницу // Эксперт. — 2006. — № 6, 13–19 февраля. — С. 32–33.
3. *Барсукова С. Ю.* Неформальная экономика: экономико-социологический анализ / С. Ю. Барсукова; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. — 448.
4. *Гэффни М., Титова Г., Харрисон Ф.* За кулисами становления экономических теорий. От теории — к коррупции. — СПб., 2000. — С. 272.
5. *Крохта А. В., Габов В. М.* Государственное регулирование земельных отношений // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2010. — № 4. — С. 32.
6. *Лебедев В.* Съедобный клондайк // Эксперт. — 2013. — № 50 (16–22 декабря). — С. 43–44.
7. *Макаров А. Н., Хубиев К. А.* Теневая экономика и реформа земельной собственности в современной России // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2013. — № 6. — С. 29–34.
8. *Макаров А. Н.* О земельном строе России и экономической безопасности регионов / Политэкономика: социальные приоритеты. Материалы Первого международного политэкономического конгресса. Т. 2. Национальные экономики в глобальном мире: политическая экономия и экономическая политика. — М.: ЛЕНАНД, 2013. — С. 314–317.
9. *Макаров А. Н.* Земельная собственность и ее реализация. — М.: ТЕИС, 2007. — С. 355–356.
10. *Тимофеев Л. М.* Теневые экономические системы современной России: теория — анализ — модели: Учебник для вузов. — М.: Издат. центр РГГУ, 2008. — С. 27–28.
11. *Хафизов Д. Ф.* Предпринимательство в аграрной сфере / Д. Ф. Хафизов, М. М. Хисматуллин. — Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2007. — 198 с.
12. Законодательные проблемы противодействия незаконному завладению земельными долями // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2008. — № 6. — С. 83–101.
13. Экономический рост и вектор развития современной России / Под ред. К. А. Хубиева. — М.: МГУ, ТЕИС, 2004. — С. 714–720.
14. *Хожяинов Н. Т.* Особенности и пути разгосударствления сельского хозяйства // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. — Изд-во Моск. ун-та (М.). — 1991. — № 5.
15. *Хожяинов Н. Т.* Совершенствование финансовых условий развития реального сектора экономики России: Сборник научных трудов международной научной конференции «Развитие современной России: проблемы воспроизводства и созидания» (4 марта 2015 г.) / Под ред. Р. М. Нуреева, М. Л. Альпидовской. — М.: ФГБОУ «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», 2015.
16. *Хубиев К. А., Макаров А. Н.* Реформа земельной собственности в контексте теневой экономики // Наука, технологии и коммуникации в современном обществе. Республиканская научно-практическая конф. с международным участием — Набережные Челны, 2013. — С. 42–47 // http://kpfu.ru/staff_files/F1172120949/2013_02_06_.Sbornik.Nauka_tehnologii.i.kommunikacii.2013..pdf.

*Липтев Сергей Вениаминович,
д.э.н., проф., зам. директора
Липецкого филиала РАНХиГС*

ПРОБЛЕМЫ КОРРЕКТИРОВКИ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ИНСТРУМЕНТАРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И АПК

Когда говорят об экономическом механизме поддержки современного российского сельского хозяйства и АПК, то неявно либо по умолчанию понимают под этим механизм текущей поддержки доходности предприятий, дающий возможность осуществлять их воспроизводство в тех или иных границах. Между тем механизм текущей поддержки может обеспечить, да и то на короткий срок, лишь выживание предприятий соответствующего сектора экономики либо поддержание некоторого целевого уровня рентабельности, но не решение проблем глобального повышения конкурентоспособности, эффективности этих предприятий, радикального повышения уровня продовольственной безопасности страны, достижения иных стратегических целей развития. Можно утверждать, что в наше время в России происходит формирование лишь механизма текущего управления развитием сельского хозяйства и АПК, да и то с далеко неполным набором инструментов управления.

Почему же на базе формируемого механизма невозможно обеспечить эффективное решение стратегических задач развития сельского хозяйства и всего АПК? Логичный ответ на этот вопрос достаточно прост и очевиден: потому, что для решения стратегических задач развития необходим особый механизм стратегического управления, существенно отличный от механизма текущего управления. Отличия эти необходимо осмыслить для того, чтобы создать адекватные возможности для реализации стратегических целей и задач развития сельского хозяйства и АПК.

Текущее управление развитием сельского хозяйства направлено на минимизацию затрат (либо удержание совокупных затрат в определенных границах) или максимизацию прибыли (получение некоторой целевой либо нормативной, принятой в качестве ориентира, прибыли). Стратегическое управление нацелено на достижение набора ключевых стратегических целей, которые определяются в рамках долгосроч-

ной стратегии развития страны и сельского хозяйства. Такими целями могут быть, например:

- общее повышение конкурентоспособности российского сельского хозяйства;
- завоевание устойчивого сегмента в производстве экологически чистой продукции на мировых рынках аграрной продукции;
- углубление степени переработки сельскохозяйственного сырья, увеличение доли российской сельскохозяйственной продукции глубокой переработки на отечественном и завоевание фиксированной минимальной доли такой продукции на мировом рынке аграрной продукции;
- радикальное снижение издержек производства и повышение качества продукции за счет развития зональной специализации производства отдельных продуктов, развития собственного семеноводства и селекции пород животных, максимально адаптированных к условиям российских зон специализации, развития агропромышленной интеграции, ориентированной на выпуск продукции конечной продукции глубокой степени переработки;
- повышение уровня финансовой устойчивости аграрных предприятий за счет развития всех видов аграрной кооперации, создания сети хранилищ и первичной переработки сельскохозяйственного сырья, развития транспортной, технологической, информационной, рыночной инфраструктур, облегчения доступа сельскохозяйственных производителей на рынки аграрной продукции, жесткого антимонопольного регулирования сфер, смежных с аграрным производством, создания полноценного инструментария для управления рынками и т.д.

Каждая стратегическая цель должна иметь четкие количественные ориентиры, индикаторы для оценки результативности, адекватное ресурсное обеспечение, эффективный, тщательно выверенный набор инструментов для достижения поставленных целей и задач. На завершающем этапе формирования стратегии должен быть осуществлен синтез набора инструментов и процедур управления. То есть меры избирательного воздействия на отдельные сферы и отрасли производства должны быть, при наличии общих (для ряда сфер и отраслей) проблем экономического регулирования, по возможности заменены более универсальными мерами воздействия, ориентированными не на узко локальные эффекты, а на эффекты более широкого уровня, формирующие более значимые и более универсальные для функционирования всей экономической системы последствия.

В большинстве случаев такой синтез инструментов экономического регулирования обеспечивает более эффективное использование экономических ресурсов в масштабах всей экономики: и потому, что инстру-

менты более широкой сферы применения по сравнению с локальными, применимыми лишь в отдельных узких границах, по отношению к ограниченному количеству объектов регулирования, обеспечивают экономию людских и организационных ресурсов, и потому, что более универсальные инструменты управления либо экономического регулирования создают последствия, имеющие значение для более широкого состава сфер либо сегментов экономического регулирования, что равноценно созданию дополнительных положительных внешних эффектов. Отдельный, особо значимый аспект универсальности применяемых наборов инструментов управления либо экономического регулирования связан со степенью их адекватности общим принципам рыночной экономики. Очевидно, что чем выше степень адекватности применяемых инструментов управления принципами организации рыночной экономики, тем при прочих равных условиях сильнее действуют экономические стимулы, тем более широкие положительные результаты эти стимулы порождают, тем относительно меньшие усилия и ресурсы государство вынуждено будет затрачивать на компенсацию негативных последствий регулирования или управления, не совместимых с принципами рынка.

Из этих рассуждений общего характера можно сделать выводы, которые имеют практическое значение в двух аспектах.

Во-первых, в условиях вступления в ВТО Россия вынуждена в соответствии с принципами этой организации последовательно заменять локальные методы экономического регулирования, в малой степени соответствующие принципам рынка, на методы, в большей степени соответствующие принципам рыночной экономики. В частности, в соответствии с достигнутыми соглашениями Россия должна будет в обозримой перспективе заменять меры поддержки сельского хозяйства из «желтой корзины», привязанные к конкретным продуктам или узким сферам экономической деятельности, на меры «зеленой» или «голубой корзины», не создающие искусственных преимуществ производителям отдельных локальных сфер деятельности либо ограничений конкуренции.

Во-вторых, создание системы стратегического управления в стране позволит осуществить эффективный синтез в составе инструментов стратегического управления сельским хозяйством путем замены отдельных инструментов и механизмов специального управления или регулирования, применяемых в АПК, на инструменты и механизмы общего действия, применимые непосредственно ко всей экономике. Общие проблемы, присущие в той или иной степени всей экономике, необходимо решать общими же методами.

Для обеспечения эффективного стратегического управления в стране и в сельском хозяйстве необходимо создание особых органов управления с особыми интересами, независимыми от интересов управляемых и координируемых звеньев управления или государственных ведом-

ственных структур. Органы стратегического управления должны быть наделены особыми полномочиями, позволяющими при необходимости подчинять общим целям экономического регулирования текущие интересы отдельных участников. Наоборот, в рамках системы текущего управления сельским хозяйством стратегические решения, связанные с изменениями традиционного набора инструментов экономического регулирования и управления, в большинстве случаев будут представляться нецелесообразными и экономически не оправданными, поскольку будут сопровождаться увеличением текущих затрат в каждом отдельном локальном центре управления. Выгоды же от стратегических изменений в составе и порядке применения инструментов управления будут по большей части либо в значительной части реализовываться в смежных сферах управления локальными эффектами и не будут фиксироваться соответствующими локальными центрами. Кроме того, выгоды, получаемые от реализации стратегических решений, в основной либо в значительной своей части смогут быть реализованы за пределами обычного временного горизонта. Органы текущего управления руководствуются текущими целями и используют доступные им средства текущего управления и контроля и не могут сами по себе адекватно воспринимать и реализовывать стратегические цели и приоритеты развития. Создание системы стратегического управления в стране позволит осуществить эффективный синтез в составе инструментов стратегического управления сельским хозяйством на основе применения более универсальной системы методов управления во всех секторах экономики.

Рассмотрим наиболее типичные проблемы развития сельского хозяйства и их связь с необходимостью создания системы стратегического управления в стране и в сельском хозяйстве.

Как показывают материалы отчета Министерства сельского хозяйства «О ходе реализации в 2013 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы», в прошедшем году количественные параметры, намеченные в программе, в целом были выполнены.

Главные проблемы, которые выявились в ходе реализации программы: низкий уровень рентабельности сельского хозяйства даже с учетом субсидий, неспособность большинства аграрных предприятий самостоятельно осуществлять инвестиции, производить в достаточном объеме замену изношенного оборудования, машин, тракторов, комбайнов и тем более — систематически производить инновации, низкий уровень производительности труда и конкурентоспособности отрасли. Согласно данным «Отчетного доклада о предварительных итогах реализации мероприятий Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и про-

довольствия на 2013–2020 годы за 2013 год» (далее — Отчетный доклад) средняя рентабельность сельскохозяйственных организаций с учетом субсидий, по предварительным оценкам, составила 9,3%. Результат признан неудовлетворительным, хотя и плановая цифра 13% недостаточна для обеспечения нормального воспроизводства.

Принятая программа ориентирует на инновационный путь развития сельского хозяйства, на проведение модернизации. Хотя индекс физического объема инвестиций в основной капитал на уровне 3,5% (против плановых 4%) признан высоким, но, как отмечается в Отчетном докладе, по состоянию на 1 января 2014 г. сельскохозяйственными товаропроизводителями приобретено 15 133 трактора, 5464 зерноуборочных комбайна, 803 кормоуборочных комбайна. При этом тракторы со сроком эксплуатации до трех лет составляли 12,24% от их общего количества у сельскохозяйственных товаропроизводителей (в 2012 г. — 12,02%), зерноуборочные комбайны — 17,07% (в 2012 г. — 16,11%), кормоуборочные комбайны — 21,69% (в 2012 г. — 21,56%). В 2013 г. энергообеспеченность сельскохозяйственных организаций составила 167,07 л.с. (151 л.с. в 2012 г.) на 100 га посевных площадей. Очевидно, что такой уровень технического оснащения сельского хозяйства совершенно недостаточен для проведения модернизации и повышения конкурентоспособности российского сельского хозяйства в новой ситуации. Следовательно, необходимы дополнительные резервы для финансирования процесса развития.

Существующие способы финансовой поддержки организаций сельского хозяйства малоэффективны для решения обозначенных проблем. Возможности тарифно-таможенной защиты внутреннего рынка России от импорта продовольствия в связи с обязательствами, связанными со вступлением в ВТО, уменьшаются. Россия в отличие от развитых стран, входящих в ВТО, лишается права субсидировать экспорт продовольственных товаров. Поддержка сельхозпроизводителей посредством субсидирования процентной ставки и страховых платежей малоэффективна, поскольку такая помощь оборачивается поддержкой банков и страховых компаний.

Сельское хозяйство — не единственная отрасль, в которой необходимо проводить модернизацию и стимулировать инновации. Главные проблемы сельского хозяйства, по существу, те же, что и в других секторах экономики. Это высокие процентные ставки за кредит, высокая инфляция, дефицит внутренних ресурсов и внутренних стимулов для развития предпринимательства и инноваций. В конечном счете все эти проблемы связаны с неэффективной организацией рынков: товарных, ресурсных, финансовых. На эффективных рынках невозможно систематическое присвоение повышенных доходов за счет нарушения чужих прав собственности наемных работников, мелких собственников, вкладчиков, акционеров, рядовых граждан. На эффективных рынках конкуренция приво-

дит к формированию равновыгодных — по соотношению доходностей и рисков — условий приложения капитала. Единственная возможность систематически получать несоразмерно (с уровнем риска) более высокую прибыль — внедрение инноваций. Финансовый же капитал перераспределяется туда, где вероятно получение более высокой прибыли, что подтверждается данными рис. 1.

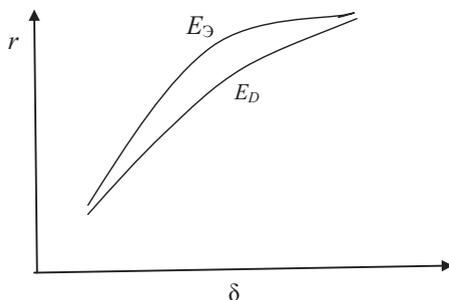


Рис. 1. Графическое изображение доходности и риска на рынке инвестиций

На рис. 1: $E_{\mathcal{E}}$ — линия эффективного множества инвестиций; E_D — область допустимых для инвесторов сочетаний риска (значения определяются по горизонтальной оси) и доходности (значения определяются по вертикальной оси). Известная модель Г. Марковица¹ показывает, что при эффективной организации рынка внутри- и межотраслевая конкуренция уравнивает возможности всех инвесторов: в разных сегментах экономики инвесторы имеют примерно одинаковую выгоду от своих вложений — по соотношению риска и доходности. Необычно высокую прибыль инвестор может (согласно Й. Шумпетеру) получить, только если применит новую, необычную комбинацию использования экономических ресурсов. Более или менее длительные возможности получения такой прибыли связаны с инновациями. Универсальная и жесткая конкуренция, равные для всех условия приложения капитала, отсутствие возможностей присваивать часть прибыли или иного дохода, заработанного другими участниками рынка (наемными работниками, мелкими и средними предпринимателями, мелкими акционерами или вкладчиками банка, держателями облигаций, покупателями потребительских товаров и т.д.), побуждают наиболее энергичных и умелых агентов рынка к предпринимательству и инновациям.

Если же конкуренция имеет локальный, ограниченный и замкнутый характер, возможности свободного перемещения капитала огра-

¹ Markowitz H. M. Portfolio Selection: Efficient Diversification of Investment. Wiley. NewYork. 1959.

ничены и дифференцированы, связаны с множеством искусственных преимуществ для предпринимателей отдельных сегментов рынка, а рыночная власть и коррупционные связи позволяют ограничивать доступ другим участникам рынка к наиболее выгодным сферам приложения капитала либо незаконно и безнаказанно присваивать часть доходов, полученных иными субъектами экономических отношений, тогда единое рыночное пространство как бы разрывается на множество частей. В каждой из этих частей существует свое допустимое множество инвестиций, причем все они параллельны друг другу и не пересекаются, так что капитал из верхней области наиболее выгодного помещения капитала не будет перемещаться в более низко расположенные области, потому что это просто невыгодно. А капитал из нижних и правее расположенных зон вложения инвестиций не сможет проникнуть в верхние области, поскольку они ограждены высокими вступительными административными либо монопольными барьерами, коррупционными связями либо различного рода разрешительными преимуществами, носящими избирательный характер. В рыночном поле с локальными ограничениями конкуренции возможности аккумуляции временно свободного капитала существенно снижены, а возможности гибкого и быстрого перемещения капитала в точки потенциального роста, связанные с предпринимательством, тем более с инновациями и повышенным риском, чаще всего на стыке разных сегментов рынка и попадающие в разрывное пространство рынка, очень малы, что и подтверждает российская практика.

В таком пространстве затруднены вертикальная интеграция, формирование эффективной координации отдельных звеньев в рамках многоотраслевой совокупности цепочек образования стоимости готовых к потреблению продуктов, например, в системе АПК. Экономическое же равновесие в каждом отдельном звене цепочки формируется часто даже не по типу чистой монополии — в точке равенства предельного дохода и предельных издержек, а в точке максимизации прибыли на единицу собственного капитала и в расчете на единицу времени:

$$F_{\max} = \frac{(P_2 - P_1) \cdot Q - 3K \cdot r - Z}{СК \cdot T} \cdot 360,$$

где F_{\max} — функция максимизации прибыли; P_1 и P_2 — цена на входе и цена на выходе из соответствующей стадии производства продукции АПК; Q — количество произведенной продукции; СК и ЗК — соответственно собственный и заемный капитал; r — ставка процента за использование заемного капитала; T — время производства на соответствующей стадии обработки продукции или обращения; 360 — условное количество дней в году; Z — текущие операционные затраты на данной стадии.

Максимизация прибыли достигается за счет минимизации операционных затрат, сокращения операционного периода, увеличения ценовой маржи и расширения использования заемного капитала (если экономическая рентабельность операций на данной стадии выше стоимости заемного капитала). Данную модель максимизации прибыли можно назвать спекулятивной. Эта модель может быть реализована при условии контроля над ценами при максимальном сокращении операционного периода. Она ориентирована на то, чтобы максимально сократить реальное участие агента рынка в процессе полезной обработки продукта или увеличения его полезных свойств. Соответственно она препятствует реальной интеграции агропромышленного производства, уменьшению ценовой маржи, эффективной организации управления качеством и затратами на производство конечной продукции. В силу названных условий данная модель неприменима в сельском хозяйстве, зато применима в смежных с ним отраслях. Ее применение приводит к тому, что смежники нередко отдают предпочтение импортному сельскохозяйственному сырью перед отечественным даже тогда, когда применение отечественного сырья позволяет получить дополнительный доход, существенно превышающий предельные издержки, поскольку это позволяет максимизировать спекулятивную прибыль на единицу собственного капитала. Между тем применение отечественного сырья выгоднее и перспективнее в рамках решения задачи максимизации прибыли во всей цепочке производства стоимости готового к потреблению продукта из сельскохозяйственного сырья.

Таким образом, именно неэффективная организация рынков (продуктов, ресурсов и капитала) во всей экономике и в АПК в частности препятствует гибкому и быстрому перераспределению капитала для целей экономического развития, формированию нормальных условий воспроизводства в значительной части сегментов рынка, в которой область допустимого множества инвестиций находится существенно ниже аналогичной области приоритетных сегментов российской экономики (энергосырьевой сегмент, внешняя торговля, торговые цепи, банковский сектор и т.д.). Именно неэффективная организация рынков в первую очередь препятствует развитию универсальной и жесткой конкуренции, связанных с ней предпринимательства и инноваций. Ограничения конкуренции и локализация рынков не только снижают эффективность использования экономических и финансовых ресурсов, уменьшают присущие рыночной экономике стимулы, но и препятствуют рациональной специализации производства на территории страны, реализации эффектов масштаба и разнообразия от потенциально возможного расширения границ рынков, приводят к тому, что равновесие на рынках устанавливается, как мы видели, на уровне, более низком, чем даже на рынке чистой монополии.

Эффективная организация рынков в современной смешанной экономике возможна лишь на основе последовательного и системного совершенствования всей системы многообразных рыночных институтов, а также сопряженных с ними по принципу компенсации недостатков рынка институтов государства и гражданского общества — с необходимой привязкой к особенностям исторического развития России и настоящего момента этого развития. Особенности исторического развития России, в частности, связаны с традиционным соперничеством с Западом и стремлением последнего устранить конкурента с мировых рынков всеми доступными средствами и завладеть ресурсами России. В этой связи представляется невозможным построить рациональную, прогрессивную и жизнеспособную структуру российской экономики неколониального типа, с которым она имеет много сходств в настоящее время, на основе пассивного приспособления к глобальной конкуренции. Пассивное приспособление к глобальной конкуренции чревато потерями целых сегментов национальной экономики, ущербом национальной безопасности страны.

Активное приспособление к глобальной конкуренции означает стремление сформировать эффективную внутреннюю организацию российского рынка, обеспечить формирование единого рыночного пространства, преодолеть локализацию рынков и разнообразные проявления ограничений конкуренции — везде, во всех сегментах экономики, в том числе в АПК. Ограничения конкуренции и локализация рынков преодолеваются на основе не только последовательного формирования единых правил рыночной игры, устранения всяких исключений из них, формирования либо достраивания всего набора рыночных институтов, присущих развитой цивилизованной экономике. Они преодолеваются также на основе последовательного устранения всех очевидных и неявных пороков в системе защиты прав собственности всех участников рынка: от наемного персонала и потребителей до разных категорий собственников капитала, земли и природных ресурсов, а также на основе активного участия государства в финансировании затрат на развитие производственной, технологической, информационной, рыночной инфраструктур, создания условий для неуклонного снижения транзакционных издержек.

Создание предпосылок эффективного рынка чисто эволюционным путем потребует слишком много времени и огромных затрат ресурсов. Оно может быть существенно ускорено на основе формирования системы стратегического управления экономикой и обществом. Создание системы стратегического управления позволит также системно и рационально подойти к изменению сложившегося механизма хозяйствования в стране и АПК. Для того чтобы добиться существенного повышения отдачи от совершенствования действующего экономического механизма, необходимо спланировать, согласовать по времени и более или менее

синхронно провести кардинальные изменения в валютной, денежно-кредитной, бюджетно-налоговой, таможенной, антиинфляционной, антимонопольной, инвестиционной, структурной политике. В настоящее время сферы ответственности и полномочия между разными государственными ведомствами разграничены таким образом, что, по существу, ни одно из экономических ведомств не может полностью и самостоятельно решить поставленные перед ним задачи. Например, Банк России, ответственный за реализацию антиинфляционной политики, не может достаточно эффективно самостоятельно контролировать темпы инфляции, поскольку для решения этой задачи нельзя ограничиться контролем денежной массы, но необходимо также ограничить рост цен на тарифы и услуги естественных и организационных монополий, за что отвечает ФАС, а также необходимо не допускать неконтролируемого роста бюджетного дефицита и государственного долга, за что несут ответственность Федеральное собрание и Министерство финансов.

За организацию рынков и развитие конкуренции отвечают отраслевые ведомства, ФАС, Минэкономразвития, Банк России и другие структуры, каждая из которых не может самостоятельно сформировать условия вполне конкурентного рынка. За реализацию процентной политики непосредственно отвечает Банк России, но существенного снижения процентных ставок не добиться без участия структур, способных повлиять на темпы инфляции в стране, а также без структур, ответственных за управление бюджетом и государственным долгом. Системы стратегического управления экономикой и АПК способны обеспечить комплексное, согласованное во времени применение всех важнейших финансово-экономических инструментов управления, оптимальную реализацию всех важнейших целей и задач развития. Формирование и использование этих систем позволит с существенно меньшими потерями и в более короткие сроки решить проблемы повышения конкурентоспособности российской экономики и АПК, существенно улучшить организацию рынков и за счет этого ускорить решение проблем модернизации основных сфер экономики и ее перехода к инновационной модели развития.

Список литературы

1. *Киселев С., Строков А., Жорова М., Белугин А.* Агропромышленный комплекс России в условиях санкций и необходимости обеспечения продовольственной безопасности // АПК: экономика, управление. — 2015. — № 2.
2. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2015 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы // http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/34699.htm
3. *Хожашинов Н. Т.* Необходимо изменить финансовые условия предпринимательства в реальном секторе экономики России. — Теория и прак-

- тика экономики и предпринимательства / Труды XIII Международной научно-практической конференции. Симферополь—Гурзуф. — Саки: ИП Бровко А. А., 2016.
4. *Хожашнов Н. Т.* Регулирование воспроизводства в агропромышленном комплексе России при бюджетных ограничениях: Сборник «Международная научная конференция «Воспроизводство России в XXI веке: диалектика регулируемого развития. К 80-летию выхода в свет книги Дж. М. Кейнса «Общая теория занятости, процента и денег». — М.: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2016.

*Самохин Александр Александрович,
аспирант экономического факультета
МГУ им. М. В. Ломоносова;
Хожяинов Николай Тихонович,
доцент кафедры агроэкономики экономического факультета
МГУ им. М. В. Ломоносова, к.э.н.*

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МАРКЕТИНГА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ

В настоящее время для производителей сельскохозяйственной продукции маркетинг выступает как основной механизм взаимодействия с потребителями и как основное средство получения доходов и реализации других интересов. И поэтому государственная поддержка маркетинговой деятельности является важным инструментом повышения эффективности хозяйственного функционирования сельхозпроизводителей и вместе с этим роста их вклада в повышение уровня продовольственной безопасности страны.

Однако надо заметить, что как в отношении определения общего понятия маркетинга, так и относительно понятий агропромышленного маркетинга, продовольственного маркетинга, маркетинга сельскохозяйственной продукции, сельского маркетинга, сельскохозяйственного маркетинга, маркетинга сельскохозяйственных производителей существуют неоднозначные точки зрения и определенная некорректность в оценке предпочтения использования одного определения по отношению к другим. И у зарубежных ученых-аграрников, и у отечественных экономистов-аграрников имеется множество соответствующих интерпретаций таких понятий. Конечно, сложившиеся научные и практические взгляды в понимании маркетинга основаны на разном видении этого явления и базируются, как было нами установлено, на разных подходах, на рассмотрении его с разных позиций.

Иногда проскальзывает некоторая предвзятость со стороны исследователей, ученых, практиков, а также можно заметить недостаточное внимание к употребляемым терминам, наличие предубеждений, приверженность определенным практическим стереотипам или прагматизму.

Это подмечают и зарубежные авторы, указывая, что существует путаница в определении маркетинга, описании механизма его действия, его роли в продовольственном секторе и в экономике в целом.

В частности, известные американские ученые Ричард Л. Колз и Джо-зеф Н. Ул отмечают, что маркетинг многолик, сложен, недешев и многообразен.

Проведя анализ многих определений маркетинга, мы пришли к выводу, что понятия агропромышленного маркетинга, продовольственного маркетинга, сельского маркетинга, сельскохозяйственного маркетинга и маркетинга сельскохозяйственной продукции все же являются разновидностями понятия макромаркетинга, который охватывает всю страну (государство). Маркетинг сельскохозяйственных товаропроизводителей — это маркетинг микроуровня, т.е. микромаркетинг. Эти виды маркетинга принципиально различаются по составу субъектов и объектов. Но их неразрывно объединяет один из основных субъектов — сельскохозяйственный производитель и один из главных объектов — сельскохозяйственная продукция (см. схема 1 и схема 2).

Логико-исторический анализ показал, что маркетинг сельскохозяйственной продукции является «исходным пунктом», своеобразной «базовой ячейкой», а маркетинг сельскохозяйственных производителей стал «пусковым механизмом» в формировании и развитии других видов маркетинга сначала в сельской местности, а затем в агропромышленной сфере.

Современные особенности маркетинга сельскохозяйственной продукции прежде всего необходимо связывать с особенностями объектов — видами самой сельскохозяйственной продукции. Сельскохозяйственная продукция предназначена преимущественно для продовольственного обеспечения, в большей части имеет сырьевой характер, большую емкость, ограниченные сроки годности и плохую сохранность, колебания качества продукции, консервативную структуру, сложную транспортабельность. Постоянно наблюдаются как годовые отклонения уровня выпуска, так и сезонные колебания объемов производства продукции. Характерны низкая концентрация сельскохозяйственного производства и маленькие партии выпуска продукции, высокие региональные колебания издержек производства и, следовательно, большая зональная и региональная дифференциация цен производителей сельскохозяйственных товаров, географическая рассредоточенность, зональная специализация, удаленность производства продукции от рынков.

Поэтому принципиальные отличия маркетинга большинства сельскохозяйственных товаропроизводителей, к которым относятся мелкие хозяйства, состоят прежде всего в ограничениях: большой ограниченности объектов — в узком сырьевом ассортименте производимых товаров, в слабой рыночной силе вследствие маленьких масштабов деятельности, в большой пространственной и «цепочной» удаленности от оптовых и конечных розничных потребителей.

Кроме того, в качестве определяющих субъектных особенностей маркетинга сельскохозяйственных производителей также следует выделить

Схема 1

Сравнительная характеристика субъектов видов маркетинга в агропромышленной сфере и в сельской местности

| Агропромышленный маркетинг | Продовольственный маркетинг | Сельский маркетинг | Сельско-хозяйственный маркетинг | Маркетинг сельскохозяйственной продукции | Маркетинг сельскохоз. производителей |
|----------------------------|--|--|--|--|--------------------------------------|
| Основные субъекты | Отечественные и иностранные промышленные производители и поставщики ресурсов, работ и услуг для АПК; для пищевой промышленности и торговли | Отечественные и иностранные промышленные производители и поставщики ресурсов, работ и услуг для производства продовольствия; | Отечественные и иностранные поставщики ресурсов, работ и услуг в сельской местности; | | |
| | | для перерабатывающих цехов | | | |
| | | для производства продовольственных товаров из сельскохозяйственной продукции | для производства продовольств, товаров из сельскохоз. продукции | | |
| | | для сельского хозяйства | | | |
| | | для рыбного хозяйства; | | | |
| | | для рыболовства | | | |
| | | для аквакультуры | | | |
| | | | для производства продовольственных товаров сельскохозяйственно-го происхождения | | |
| | | Городские предприятия пищевой и легкой промышленности | Сельские предприятия пищевой и легкой промышленности | | |
| | | Сельские предприятия пищевой и легкой промышленности | | | |
| | Городские организации торговли продовольственными товарами | | | Городские организации торговли сельскохоз. продтов. товарами | |
| | Городские организации торговли продовольственными товарами сельскохозяйственного происхождения | | | Городские организации сельскохоз. непродовольственных товарами | |

Окончание схемы 1

| Агропромышленный маркетинг | Продовольственный маркетинг | Сельский маркетинг | Сельско-хозяйственный маркетинг | Маркетинг сельскохозяйственной продукции | Маркетинг сельскохоз. производителей |
|--|---|---|---------------------------------|--|--------------------------------------|
| Сельские организации торговли продовольственными товарами | Сельские организации торговли продовольственными и сельскохозяйственными товарами | Сельские организации торговли продовольственными и сельскохозяйственными товарами | | Сельские организации торговли сельскохозяйственными продовольственными товарами | |
| Сельские организации торговли непродовольственными сельскохозяйственными товарами происхождения | | Сельские организации торговли непродовольственными товарами | | Сельские организации торговли сельскохозяйственными непродовольственными товарами | |
| Внешнеторговые организации по экспорту и импорту сельскохозяйственной продукции и продовольствия | | | | Внешнеторговые организации по экспорту и импорту сельскохозяйственной продукции и продовольствия | |
| Городские оптовые и розничные потребители сельскохозяйственных работ и услуг | | Сельские оптовые и розничные потребители сельских товаров, работ и услуг | | | |
| Сельские оптовые и розничные потребители сельскохозяйственных работ и услуг | | Сельские оптовые и розничные потребители сельских товаров, работ и услуг | | | |
| Государственные организации | | | | | |
| Сельскохозяйственные производители | | | | | |
| Другие несельскохозяйственные сельские производители | | | | | |

Основные субъекты

Схема 2

Сравнительная характеристика объектов видов маркетинга в агропромышленной сфере и в сельской местности

| Агропромышленный маркетинг | Продовольственный маркетинг | Сельский маркетинг | Сельскохозяйственный маркетинг | Маркетинг сельскохозяйственной продукции | Маркетинг сельскохозяйственных производителей |
|---|--|--|--------------------------------|--|--|
| Промышленные ресурсы, работы и услуги для АПК: | Промышленные ресурсы, работы и услуги для производства продовольствия: | Промышленные ресурсы, работы и услуги для сельской местности | Сельскохозяйственный маркетинг | Маркетинг сельскохозяйственной продукции | Маркетинг сельскохозяйственных производителей |
| Промышленные ресурсы, работы и услуги для производства сельскохозяйственной продовольственной продукции, пищевой промышленности, хранения и реализации продовольствия | | Промышленные ресурсы, работы и услуги для производства сельскохозяйственной продовольственной продукции и ее местной переработки | | | |
| Промышленные ресурсы, работы и услуги для производства сельскохозяйственной продовольственной продукции и ее переработки | | Промышленные ресурсы, работы и услуги для производства сельскохозяйственной продовольственной продукции и ее местной переработки | | | |
| Основные субъекты | | | | | |
| Сельскохозяйственная продукция: | | | | | |
| сельскохозяйственная продовольственная продукция | | | | | |
| сельскохозяйственная непродовольственная продукция | | | | | |
| Продовольственные товары | | Продовольственные товары в сельской местности | | | Продовольственные товары сельскохозяйственного происхождения |
| Непродовольственные товары сельскохозяйственного происхождения | | Непродовольственные товары сельскохозяйственного происхождения в сельской местности | | | Непродовольственные товары |
| Сельскохозяйственные работы и услуги | | Сельскохозяйственные работы и услуги | | | Сельскохозяйственные работы и услуги |
| | | Другие сельские работы и услуги | | | Другие сельские работы и услуги |

инерционность предложения, отсутствие возможностей контроля и управления за движением произведенной продукции.

Важно отметить принципиальное различие между маркетингом сельскохозяйственных производителей и продовольственным маркетингом по ключевой ориентации деятельности, что выражается в различной сегментной концентрации усилий сельскохозяйственных производителей и продовольственных фирм в своей хозяйственной деятельности. Если сельскохозяйственные производители концентрируют свои усилия на производстве продукции, то продовольственные фирмы имеют торговую ориентацию.

Основными функциональными особенностями маркетинга сельскохозяйственных производителей являются следующие:

- необходимость выполнения некоторых традиционных функций продовольственного маркетинга, в частности осуществление хранения, переработки и реализации своей сельскохозяйственной продукции;
- ограниченный набор функций (слабое осуществление функций продвижения (рекламы и др.));
- отведение маркетингу роли процесса, дополняющего производство.

Полное четкое представление особенностей маркетинга сельскохозяйственных производителей позволяет правильно определить меры и инструменты влияния на его организацию и повышение эффективности.

Между тем и в отечественной, и в западной литературе нет четкой и полной характеристики его особенностей. Исследования в большей мере сосредоточены на изучении общих вопросов продовольственного маркетинга. И поэтому чаще проблемы развития маркетинга сельхозпроизводителей рассматриваются в этом общем контексте анализа тенденций развития продовольственного маркетинга. В западной литературе маркетинг сельскохозяйственных товаропроизводителей определяется как фермерский маркетинг.

В последнее время в системе продовольственного маркетинга западной экономики на первый план выдвигаются следующие основные тенденции:

- возрастание роли организационных форм взаимодействия;
- усиление конкуренции;
- повышение уровня координации и управления;
- развитие различных форм прямого маркетинга сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- усиление обратного влияния потребительских и общественных интересов на рыночную ориентацию и поведение фермеров;
- укрепление позиций и повышение доли крупных торговых фирм;
- развитие интеграции и расширение диверсификации.

Усиливающимся явлением на продовольственном рынке стало развитие многонациональных продовольственных корпораций. Явно просматривается тенденция к слиянию родственных продовольственных компаний, к комбинированию разных функций продовольственного маркетинга в рамках отдельных крупных продовольственных корпораций. Формируются и развиваются крупные маркетинговые структуры: дискаунтеры, супермаркеты, гипермаркеты и др.; усиливается роль крупных торговых сетей. Одновременно происходит сокращение традиционных видов рынков в реализации продовольствия. В связи с этим ослабляются рыночные позиции сельхозпроизводителей.

Одним из главных факторов усиления позиций крупных торговых сетей стало использование эффективных современных инструментов коммуникаций (сетей, электронных средств и др.).

Продовольственные компании стали активно использовать управленческую концепцию маркетинга, которая стала играть определяющую роль в развитии продовольственного бизнеса. При этом коммуникативные маркетинговые мероприятия стали основополагающими в достижении эффективного вложения капиталов. Крупные продовольственные фирмы практически все свои эффективные маркетинговые стратегии осуществляют с помощью коммуникативных инструментов, что существенно расширяет их маркетинговый потенциал.

В этой ситуации поставщики продовольствия все больше ориентируются на конкретные нужды и потребности населения и формируют спрос под себя. Агенты рынка, осуществляющие современные коммуникативные маркетинговые стратегии, получают большие преимущества перед другими.

Использование преимуществ коммуникационных инструментов превращается в решающий фактор развития маркетинга продовольствия.

В этих условиях, как считают многие специалисты, снижается координирующая роль цен во взаимодействии фермеров, продовольственных компаний и потребителей. Иными словами, процесс ценообразования отделяется от товарообмена, т.е. прямые взаимоотношения продавца и покупателя уже все меньше влияют на процесс ценообразования. Уменьшается и зависимость цен от себестоимости производимой сельскохозяйственной продукции, крупные продовольственные компании с широким товарным ассортиментом осуществляют плюралистические манипуляции издержками, могут широко варьировать уровнем цен. На этой основе усиливаются различия в экономических позициях фермеров и продовольственных компаний. Снижающаяся численность крупных продовольственных компаний и возрастающие их размеры, с одной стороны, и сохраняющаяся относительно большая численность сельскохозяйственных товаропроизводителей с относительно мелкими масштабами, с другой стороны, обуславливают усиление неравноправности

в их экономических взаимоотношениях и ослабление позиций фермеров. В этой связи затрудняется экономическое выживание сельскохозяйственных производителей даже при высокой эффективности непосредственно сельскохозяйственного производства.

В то же время доступность коммуникаций и их арсенал способствуют расширению маркетинговых возможностей мелких фирм, в том числе укрепляют позиции сельхозтоваропроизводителей во взаимодействии с посредниками и конечными потребителями. Коммуникативное взаимодействие фермеров с посредниками позволяет улучшить конкурентный процесс формирования фермерской цены и конечной цены сельскохозяйственной продукции.

Считается, что у фермерского маркетинга имеется достаточно много альтернативных способов повышения полезности продукции (потребительских свойств продукции, места и времени предложения). И активные коммуникации позволяют полнее их использовать.

Поэтому для многих западных фермеров актуализируется потребность в современных коммуникативных инструментах, обеспечивающих повышение доступности рынков и своевременное получение информации для принятия соответствующих маркетинговых решений. Развитие электронных коммуникаций и современных информационных технологий позволяет сельскохозяйственным товаропроизводителям более гибко совершенствовать маркетинговую деятельность.

Однако у отечественных сельхозпроизводителей востребованность знаний по маркетингу остается крайне низкой (рис. 1). Так, по данным Минсельхоза России, в последние годы спрос на консультационные услуги по маркетингу составлял только 3%.



Рис. 1. Структура услуг, оказанных организациями сельскохозяйственного консультирования в России в 2012 г.

Повышению актуальности организации коммуникативной маркетинговой деятельности фермеров способствует активизация движения потребителей. Расширяющееся потребительское движение непосред-

ственно влияет на конъюнктуру продовольственного рынка. Продавцы товаров ведут активную работу по улучшению расфасовки и упаковки продукции с учетом требований потребителей и используют новые упаковочные материалы, указывают требуемую информацию (массу, цену, качество продукта, его питательную ценность, содержание ингредиентов, место производства, дату изготовления и сроки хранения, наносят специальные штрихкоды и др.). В этом реализуются интересы и влияние потребителей на ассортимент продовольствия и его качество. Важно отметить, что в связи с повышением суверенитета потребителей обостряются проблемы эффективности, прибыльности и качества продовольствия.

В современных условиях у потребителей возросла потребность в прямом контакте с сельскохозяйственными товаропроизводителями на основе современных коммуникаций. Поэтому в продовольственном комплексе в западных странах достаточно динамично развивается электронный маркетинг, который все больше и больше проявляется в использовании инноваций в условиях глобализации экономики и ужесточения конкуренции. Он позволяет усилить адаптацию новых продовольственных продуктов и услуг к новым запросам потребителей. Ускоренно внедряющиеся новые средства коммуникаций, новые технические и технологические решения позволяют досконально изучать запросы и поведение населения, проводить глубокое сегментирование потребительских рынков с широким спектром рыночных ниш. Электронные коммуникации обеспечивают значительное повышение доступности рынков и прямой выход на потребителей для сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Таким образом, в системе продовольственного маркетинга и фермерского маркетинга на первое место выдвигаются поведенческие аспекты, связанные с адаптацией к происходящим потребительским изменениям и активным использованием новых электронных коммуникативных инструментов.

Для сельскохозяйственных товаропроизводителей поведенческий аспект становится крайне актуальным именно в связи с динамичными изменениями на рынке и усиливающимися проблемами и трудностями.

Во-первых, возрастает значимость поведения сельхозтоваропроизводителя при выработке общих ценностных установок. Ведь в цивилизованных странах сейчас общепринята социальная ориентация экономики. Поэтому важным исходным пунктом деятельности сельхозтоваропроизводителей становится оценка своего социального статуса и социальной ответственности.

Во-вторых, для сельскохозяйственного товаропроизводителя усиливается необходимость улучшения поведенческой мотивации в повышении своего рыночного статуса, поддержании своей высокой репутации

как персонифицированного товаропроизводителя с уникальным происхождением продукции, ее качеством и др.

В-третьих, производитель должен как-то реагировать (активно, пассивно, приспосабливаться и др.) на постоянно происходящие рыночные изменения. И от поведенческого отношения к этим рыночным изменениям может сильно зависеть благополучие сельхозтоваропроизводителя.

В-четвертых, в условиях бурного развития научно-технического прогресса и усиления конкуренции для сельхозтоваропроизводителей актуализируется поведенческая мотивация в использовании новшеств, новых продуктов, новых технологий, новых методов работы, новых форм организации в производстве и маркетинге и др.

В-пятых, для сельскохозяйственного товаропроизводителя становится безальтернативной адекватная адаптация как к благоприятным, так и к неблагоприятным изменениям во внешней и внутренней среде. В условиях обострения отраслевой и межотраслевой конкуренции, проявления неожиданных кризисных процессов финансового, природного, техногенного, международного и другого характера важно выжить и приспособиться к этим неблагоприятным воздействиям, обеспечить стабильность и дальнейшее развитие, улучшение своего положения. Эффективная адаптация становится в таких условиях безальтернативной позицией сельскохозяйственного товаропроизводителя.

В-шестых, чтобы оставаться перспективными сельскохозяйственными товаропроизводителям необходимо вести активную работу по изучению возможных дальнейших изменений во внешней и внутренней среде и поддерживать свою готовность соответственно реагировать на такие изменения.

В-седьмых, в условиях усиления коммуникативного и информационного характера экономики и всего общества сельскохозяйственный товаропроизводитель должен быстро приспосабливаться к динамичным изменениям в системе рыночных и общественных коммуникаций. Следовательно, в настоящее время использование современных средств электронных коммуникаций как инструментов активной хозяйственной деятельности и вовлечения в нее информационного ресурса и достижение соответствующего эффекта от их применения становятся просто жизненно необходимыми.

Отсутствие информации, ее несвоевременность по причине несовершенства коммуникационных средств или неумения ими пользоваться может создать непреодолимые трудности для сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Поэтому в условиях усиления активной роли покупателей все актуальнее становится необходимость активно-адаптационного поведения сельскохозяйственных товаропроизводителей в использовании новых коммуникационных средств, в частности электронной коммуникации,

и активного применения электронного маркетинга как системы маркетинга, базирующейся на электронных коммуникациях.

Однако российские сельскохозяйственные товаропроизводители пока еще слабо используют маркетинговые инструменты, в том числе электронные коммуникации, медленно осваивают электронный маркетинг. В частности, это проявляется в низкой активности позиционирования сельскохозяйственных товаропроизводителей на электронных площадках и в целом в сети Интернет.

Между тем электронный маркетинг позволяет существенно сгладить, преодолеть и даже устранить ряд ограничений, свойственных обычному маркетингу сельхозпроизводителей. Активное использование электронных коммуникаций в маркетинге позволяет нивелировать сырьевую направленность, улучшить и сформировать оптимальный товарный ассортимент с расширением состава и повышением доли готовой продовольственной продукции, смягчить сезонную колеблемость и выровнять предложение товаров в течение года, выравнивать рыночные позиции, формировать взаимоприемлемые цены для производителя и потребителя, приблизить рынки и повысить скорость рыночных операций, осуществлять эффективное продвижение продукции.

В настоящее время в России государство оказывает существенное влияние на развитие маркетинговой системы. Можно выделить ряд основных направлений активного государственного влияния (рис. 2). И все же принимаемых мер, как показывает практика, пока еще недостаточно для повышения эффективности маркетинговой деятельности сельскохозяйственных производителей — роста рентабельности и конкурентоспособности отечественной продукции, устранения импортозависимости.



Рис. 2. Основные направления поддержки маркетинга сельскохозяйственных производителей

Поэтому необходимо совершенствовать государственную поддержку развития маркетинга сельскохозяйственной продукции путем содействия расширению доступности Интернета для них, снижению издержек электронных коммуникаций, развитию консультирования в сфере маркетинга, и особенно в использовании преимуществ электронного маркетинга.

Список литературы

1. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. <http://www.mcx.ru>
2. *Колз Ричард Л.-М., Ул Джозеф Н.* Маркетинг сельскохозяйственной продукции / Пер. с англ. В. Г. Долгополова. 8 изд. — М.: Колос, 2000.
3. *Логинов Д. А., Ключач В. А.* Маркетинг в агропромышленном комплексе: Учебник для вузов. — М.: Колос, 2010.
4. *Белова Е. В., Белугина Т. А.* Маркетинг в условиях модернизации АПК России. Модернизация АПК России в условиях членства в ВТО: Сборник по материалам круглого стола в рамках конференции «Ломоносовские чтения» / Под ред. С. В. Киселева. — М.: Экономический факультет, МГУ, ТЕИС, 2013.
5. *Киселев С. В.* Воздействие зональной дифференциации закупочных цен на процесс интенсификации сельскохозяйственного производства: Сборник. Социально-экономические проблемы НТП в сельском хозяйстве. — М.: Изд-во Московского университета, 1979.
6. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2011 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы». http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/34699.htm
7. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2014 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы». http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/34699.htm
8. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2015 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/34699.htm
9. Сельская экономика: Учебник / Под ред. проф. С. В. Киселева / С. В. Киселев, Е. В. Белова, А. М. Емельянов, Т. А. Белугина, Р. А. Ромашкин, Н. С. Харитонов, Н. Т. Хожайнов, О. К. Ястребова, С. И. Половенко, А. А. Купавых. — М.: Проспект, 2016.
10. *Харитонов Н. С.* Традиционный и инновационный пути развития сельской кооперации в России. Состояние и проблемы развития сельской кооперации в России: Сборник по материалам круглого стола в рамках конференции «Ломоносовские чтения» / Под ред. С. В. Киселева. — М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС. — 2008.

*Харитонов Николай Степанович,
к.э.н., доцент кафедры
агроэкономики экономического факультета
МГУ им. М. В. Ломоносова*

НУЖНА НОВАЯ ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И СФЕРЫ АПК

В России термин «поддержка сельского хозяйства» появился уже в рыночной ситуации, после того как государство ушло реально из производственной сферы и была проведена приватизация на селе. В результате этих преобразований выделение средств из государственного бюджета для финансирования сельского хозяйства и сельской инфраструктуры было сведено к минимуму и их хватало разве что на «поддержку», по аналогии с человеком, подвернувшим ногу, — помочь ему дойти до остановки транспорта, а дальше он уже сам должен решать, как и что делать. Это и понятно, поскольку сельскохозяйственный производитель теперь — не государственное предприятие, а частное, организованное на свой страх и риск. Поэтому и помощь ему со стороны государства может оказываться дозированной, эпизодически, не в первоочередном порядке, что как раз и соответствует понятию «поддержка». Но это понятие даже в популярных русских словарях определено весьма аморфно, не содержит и намека на какие-то параметры, да и форма этого действия не раскрывается — ведь можно поддержать не только делом, но и просто словом. Поэтому данный термин легко прижился в нашей современной аграрной практике и используется как синоним реальной финансовой поддержки государством сельскохозяйственной деятельности.

Конечно, можно сослаться на то, что этот термин существует и в развитых зарубежных государствах. Но при этом следует учитывать, что там речь идет о поддержке сельскохозяйственных производителей, существующих столетия и давным-давно достигших организационно-хозяйственного обустройства, означающего сбалансированность по всем параметрам производственной деятельности и способных устойчиво функционировать практически в любых ситуациях. Для них поддержка если и нужна, то скорее для совершения очередного прорыва в чем-то, скажем, для внедрения на новый рынок или на случай экстремальных природных явлений. Нередко же такая поддержка просто выгодна государству для достижения определенных целей. Например, государству

при ожидании благоприятного года выгоднее и менее хлопотно сократить через конкретную финансируемую программу посевную площадь под зерновыми культурами, чем разбираться с последствиями получения излишков зерна.

Но совсем иное явление — поддержка неукomплектованных ресурсами российских сельскохозяйственных производителей, образовавшихся в процессе рыночной реформы на развалинах прежних хозяйств, а во многих случаях вообще в «чистом поле», т.е. с нуля. Не случайно поэтому оказались тщетными попытки многочисленных зарубежных советчиков-экспертов обосновать модели эффективных частных хозяйств в России — вроде бы испытанные подходы и принципы предлагались, но они не срабатывали, адаптации не получалось. Конечно, причин здесь немало, но одна просматривалась четко — отсутствие средств на организацию и становление новых форм хозяйствования. Случилось так, что после объявления курса на рыночную реформу в самом начале 1990-х гг. колхозы и совхозы оказались вне правовой среды, формировавшейся применительно к новым отношениям, их работники — в стрессовой ситуации из-за непонимания сути происходящего, отсутствия внятных перспектив. Немудрено, что в тот момент началось ресурсное разграбление существовавших хозяйств, получившее название «расташилка».

Буквально за два-три года в начале 90-х абсолютное большинство колхозов и совхозов оказалось в положении ресурснесостоятельных. Эта проблема сразу же обнажилась при проведении их приватизации и реорганизации. При образовании новых форм хозяйствования уже тогда требовались значительные средства для восстановления ресурсного потенциала. У хозяйств и их работников таких средств не было, а начиная со второго по счету рыночного премьеры новой России — Гайдара — от финансирования сельскохозяйственного производства и социальной инфраструктуры на селе государство отказалось. Эта важнейшая сфера жизнедеятельности государства была объявлена «черной дырой», и средства в эту сферу стали выделяться мизерные.

В принципе этот фактор, а также два жестоких финансовых кризиса середины и конца 90-х гг. обусловили то, что возникшие в результате реорганизации колхозов и совхозов новые хозяйственные формирования, как и созданные фермерские хозяйства, изначально оказались неукomплектованными ресурсами хозяйствующими субъектами. В совокупности с мерой по отказу государства от регулирования цен на сельскохозяйственную продукцию и поставляемые селу средства промышленного изготовления эти факторы превратили сельскохозяйственных товаропроизводителей в «попрошак», постоянно испытывающих нехватку средств для осуществления нормального воспроизводственного процесса. Так было в 90-е гг., так есть и сегодня. Ситуацию не изменило и то, что после

2000 г. рентабельность у сельскохозяйственных организаций достигала 10–15%-ного уровня (с учетом государственных средств по поддержке). При существующих внутри- и межотраслевых отношениях в АПК это не позволяет обеспечить не то что расширенное, но даже и простое воспроизводство. Отсюда, между прочим, и вылетел воробей, чирикающий о необходимости привлечения инвестиций извне.

Для подтверждения сказанного можно сослаться на уровень технического обеспечения существовавших до приватизации колхозов и совхозов и появившихся в результате их реорганизации предприятий. В 1990 г. на 1000 га пашни в колхозах и совхозах приходилось 11 физических тракторов, а нагрузка на один трактор составляла 95 га. Это тоже не дотягивало до нормативной величины и тем более до уровня развитых стран, но все же обеспечивало возможность проведения работ в срок. В последующие пять лет наличие тракторов на 1000 га пашни не только не выросло, а напротив, уменьшилось на две единицы, нагрузка на один трактор выросла до 108 га, несмотря на существенное сокращение площади земель в обработке. В дальнейшем эта неблагоприятная тенденция только ускорялась от года к году ввиду ускорения выбытия изношенных машин и несостоятельности хозяйств по восстановлению числа выбывающей техники. В результате в 2010 г. на 1000 га пашни осталось уже только четыре трактора, а нагрузка на трактор выросла до 236 га. Получается, что для выполнения всех видов работ (четыре цикла — вспашка, посев, обработка, уборка) трактор должен трудиться в борозде практически круглый год, включая и зимний период.

Еще более сложная ситуация с комбайнами различных видов. Например, нагрузка на зерновой комбайн выросла почти в четыре раза и превышает теперь 330 га посевов зерновых. Ни по величине уборочной площади, ни по продолжительности использования комбайна такая нагрузка непосильна для зернового комбайна в наших климатических условиях. Положение усугубляется еще и высокой степенью поляризации хозяйств по степени обеспеченности техникой — у одних получается густо, а у других пусто. Маневр техникой, как это было в советский период, практически не используется.

В целях создания условий для маневра и обеспечения более равномерной загрузки техники в конце 1990-х — начале 2000-х гг. в ряде регионов пытались возродить опыт хорошо проявивших себя в 40–50-х гг. прошлого века машинно-тракторных станций (МТС). С этой целью в ряде регионов были организованы машинно-технологические станции. В принципе эта форма использования техники неплохо заявила о себе и в современных условиях, но по ряду обстоятельств не получила широкого распространения. Одним из них было то, что обеспечение МТС техникой в советский период осуществляло государство за счет бюджетных средств, а в нынешних условиях это приходилось делать самим

сельскохозяйственным организациям, у которых таких машин для передачи в общее пользование просто нет (в принципе они должны быть лишними, так как последний трактор или комбайн никто не передаст в общее пользование).

При анализе данной ситуации должен неизбежно возникнуть вопрос — как же может сельскохозяйственная организация нормально функционировать, осуществлять расширенное воспроизводство, тем более что и по другим элементам материальной базы положение ничуть не лучше? Но если организация не может за счет своей деятельности обеспечить расширенное воспроизводство, она превращается в попрошайку, ждущую откуда-то инвестиции, а в конечном счете становится банкротом. Для недопущения банкротства требуются средства извне, т.е. по современному — инвестиции. Они могут поступить из двух источников — от государства и от частных организаций. Первые бывают, как правило, безвозвратными, но всегда ограниченными, вторые — только возвратными. Поскольку возвращать все равно придется из своих доходов, а уровень доходности сельскохозяйственных организаций не позволяет это делать, то все разговоры о привлечении внешних инвестиций от частных компаний являются просто несостоятельными. Не случайно ведь примерно две трети сельскохозяйственных организаций России не пользуются внешними инвестициями от частных организаций.

Вообще же трудно представить ситуацию, что какая-то частная компания станет покупать для хозяйства животных, технику, строить объекты и т.д. на приемлемых для него условиях. Наоборот, они обычно бывают жесткими, экономически невыгодными. Поэтому даже зарубежные фермерские хозяйства стараются вести расширение производства за счет своих доходов, при том что процентная ставка за пользование банковскими кредитами там существенно меньше, чем у нас. К сожалению, в России нет научно обоснованных нормативов предельной величины процентной кредитной ставки, позволяющей обеспечивать возвратность сельскохозяйственными организациями заимствованных средств в предусмотренные сроки. Но, по мнению ряда исследователей и нашему также, кредитная ставка в условиях существующего ценового диспаритета не должна быть выше 6–8%. Не случайно же такой уровень процентной ставки для сельскохозяйственных производителей сложился в большинстве развитых экономик. У нас кредитная ставка в разы выше. Тем самым сельскохозяйственные производители поставлены экономической системой в состояние безысходности: не возьмешь кредит — производство остановится, возьмешь — обанкротишься, да еще и потеряешь то, что имел ранее.

Но как же добиться такого положения, чтобы собственных доходов хватало на эти цели? Возможна ли в принципе такая ситуация? Раз в других странах мира существует эффективная аграрная экономика, значит,

такое возможно. Значит, нужно использовать мировые наработки у себя, да и свой опыт вспомнить.

По понятным причинам, многие жители негативно относятся к опыту плановой экономики. Конечно, если сослаться на опыт 30–50-х гг., то позитива в этой области действительно было мало. Но начиная с середины 60-х гг., когда в стране начались серьезные экономические преобразования, а в аграрном секторе был взят курс на развитие хозрасчетных отношений, последовательно начали осуществляться меры по повышению эффективности хозяйствования, укреплению финансовой самостоятельности колхозов и совхозов. Одномоментно государство не могло, конечно, перейти полностью на хозрасчетный принцип хозяйствования, как это предлагали отдельные экономисты в 60-е гг., так как несколько десятилетий экономика развивалась фактически как единое государственное формирование, для которого оно и задания определяло, и ресурсы выделяло. Тем более что централизованное ценообразование позволяло регулировать отношения государства с сельскохозяйственными предприятиями, сельскими жителями в интересах экономики, всего общества.

Одним из механизмов достижения этой цели стало введение для сельскохозяйственных предприятий во второй половине 60-х гг. норматива рентабельности, который должен был обеспечить им возможности для осуществления расширенного воспроизводства. Он был определен на уровне 37,5%. Важно отметить, что этот норматив предусматривался с учетом сохранения практики государственного финансирования, которая в 60–70-е гг. была весьма значимой. В общем объеме капиталовложений в сельское хозяйство на нее приходилось примерно 30–40%.

Критики коллективного способа хозяйствования используют этот факт в качестве доказательства его неэффективности. Но если серьезно проанализировать природу и направленность этой помощи государства, то оказывается, что:

- а) подавляющая часть этих средств выделялась хозяйствам, расположенным в неблагоприятных районах страны (сегодня, кстати, три четверти сельскохозяйственной территории страны отнесены к этой категории), в которых эффективное хозяйство без солидной государственной поддержки затруднительно;
- б) значительная часть этих средств передавалась хозяйствам, выполнявшим заказ государства по производству социально значимых для населения видов продукции и закупувшихся государством по низким ценам, порой ниже себестоимости (так называемые плано-убыточные хозяйства и отрасли);
- в) большая часть этих средств (не менее одной пятой) использовалась реально на развитие социальной инфраструктуры на селе;

- г) в принципе размер этой помощи вполне сопоставим с размером поддержки, оказывавшейся в то время и оказываемой ныне во многих странах с развитой аграрной рыночной экономикой (сейчас величина этой поддержки оценивается специалистами в интервале от 20 до 50% совокупных затрат). И то, что это происходило в тяжелейший послевоенный восстановительный период, в период, когда страна не имела доступа к мировым финансовым ресурсам, говорит о понимании и ответственности руководства страны за судьбу сельского хозяйства, сельских жителей. Это было реальным воплощением заявленной приоритетности сельскохозяйственной отрасли.

Надо сказать, что во второй половине 70-х гг. рентабельность колхозно-совхозного производства по всей их совокупности составляла не менее 20%, а в отдельные годы превышала и 30%. Этому содействовали последовательное повышение закупочных цен для хозяйств, жесткое регулирование межотраслевого ценового паритета, политика низких цен на энергоносители и другие меры.

Наряду с этим государство внимательно следило за соблюдением внутрихозяйственных норм деятельности сельскохозяйственных предприятий. Например, строго регламентировался порядок начисления и использования амортизационных отчислений. В экономической теории и практике хозяйствования этот инструмент играет исключительно важную роль. Он позволяет аккумулировать вполне законным путем, без налогообложения, значительные средства, которых должно хватать на замену выбывающих средств производства, правда, без учета их технического совершенствования и повышения стоимости, т.е. осуществлять простое воспроизводство. Удорожание средств должно покрываться за счет получаемой прибыли и внешних заимствований. В плановой экономике нормы амортизационных отчислений регулярно пересматривались правительством, а начисляемые по ним хозяйствами средства хранились на особом счете в Агропромбанке и могли использоваться исключительно на цели восстановления выбывших средств. Таким образом, при нормальном уровне рентабельности в принципе не должно было возникать сложных проблем с простым воспроизводством, а при поддержке государства — и с расширенным. Если нужно было совершить какое-то чрезвычайное по хозяйственным меркам мероприятие, скажем — построить животноводческий комплекс на тысячи голов, приходилось обращаться к помощи государства и внешним заимствованиям.

Но почему так случилось в процессе рыночных преобразований, что отказались не только от целевого государственного финансирования развития сельского хозяйства, но и от отдельных вполне здравых для хозяйственной практики элементов, например, направленного использования тех же амортизационных отчислений. Амортизационные отчисления начисляются по той же схеме, что и раньше, они уведены от налогообложе-

ния, но эти средства растворяются в общей денежной массе, они стали обезличенными, целевого статуса фактически не имеют и используются по усмотрению руководителей хозяйств. Поскольку в сельскохозяйственных предприятиях в силу специфики их деятельности всегда существует напряжение с оборотными средствами, а без них никакая деятельность невозможна, то амортизационные отчисления весьма часто используются на эти цели. В обороте прижилось даже выражение «проели амортизационные отчисления». Выходит, что своей прямой функции этот инструмент не выполняет, т.е. теперь даже речь о простом воспроизводстве за счет амортизации не заводится, но с уст руководителей всех рангов не сходит фраза о нехватке или отсутствии средств на инвестиции, понятно — из внешних источников.

Не лучше положение и со вторым источником формирования собственных средств, используемых традиционно на обеспечение воспроизводства, — получением прибыли. В табл. 1 приведены сведения об уровне рентабельности в сельскохозяйственных организациях России за 2007–2013 гг.

Таблица 1

Финансовое состояние сельскохозяйственных организаций России в 2007–2013 гг.

| | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Удельный вес убыточных организаций к общему числу, % | 25 | 22 | 28 | 29 | 21,8 | 20,3 | 18 |
| Уровень рентабельности по всей деятельности с учетом субсидий государства, % | 16,7 | 14,8 | 9,4 | 8,3 | 11,8 | 14,6 | 9,3 |
| Уровень рентабельности по всей деятельности без учета субсидий государства, % | 7,9 | 2,2 | –3,2 | –5,4 | –0,4 | 4,8 | –1,7 |

Источник: по данным Федеральной службы государственной статистики — сборники «Основные показатели сельского хозяйства в России — 2008, 2010, 2012, 2014». URL: <http://www.gks.ru/>

Как видно из таблицы, в названные годы (2007–2013) уровень рентабельности в сельскохозяйственных организациях колебался в пределах от 8,3% и 16,7%, что в общем представляется и не таким уж низким, особенно при сопоставлении с предшествующими годами. Однако беда в том, что он обеспечивался в основном за счет ассигнований из бюджета. Без них производственная деятельность СХО является убыточной или близкой к тому. При этом следует учитывать еще и сильную дифференциацию организаций по уровню рентабельности. Имеются организации, у которых уровень рентабельности превышает 25%,

но их не более 10% от общей численности, в то время как три четверти организаций являются стабильно убыточными или малоприбыльными. Трудно найти логичное объяснение факту, что важнейшая для жизнедеятельности людей сфера экономики является нерентабельной, невыгодной для государства. И это при том, что спрос на продовольствие не уменьшается, а потребители приобретают продукты питания фактически по любой цене, которая им предлагается.

Понятно, что в этой ситуации не приходится говорить о возможности воспроизводства за счет собственных источников. Но тогда возникает вопрос — какой уровень рентабельности можно считать достаточным? Чтобы с этим определиться, важно выяснить содержание понятия «нормальное воспроизводство». Классическая экономическая теория под воспроизводством понимает постоянно повторяющийся на основе восполнения израсходованных ресурсов процесс производства продукции и услуг на предприятии, в отрасли, в экономике в целом. Этот процесс является непрерывным действием, он не может быть приостановлен на сколь-нибудь продолжительное время, иначе исчезнет производственная деятельность как таковая. Другое дело, что производство продукции и услуг может не только увеличиваться, но в отдельные периоды и сокращаться. Эта особенность вписывается в теорию циклических колебаний, но никоим образом не отменяет реальность воспроизводства. Нормальное воспроизводство предполагает, что предприятие за счет созданного продукта возмещает все произведенные при этом затраты и формирует дополнительные накопления (прибыль) как минимум в размере, позволяющем обеспечить возмещение выбывшей части основных средств (с учетом амортизационных отчислений), внедрение новых сортов культур и пород животных, новых технических средств, технологий и т.д. Понятно, что у производителя имеются и другие жизненно важные потребности, которые могут удовлетворяться только за счет чистого дохода.

К сожалению, в современной практике нет официально утвержденных государством нормативов, которые ориентировали бы на уровень прибыльности (рентабельности) предприятий, необходимый для осуществления нормального воспроизводства. Тот уровень рентабельности, который зафиксирован в качестве рекомендованного в Государственной программе (15%), этой цели не отвечает. Расчеты показывают, что при таком уровне рентабельности фермерскому хозяйству, имеющему 100 га пашни, нужно копить деньги на покупку трактора не менее 10 лет и о других покупках не думать. В более крупных организациях ситуация не лучше, поскольку там и возобновлять фондов нужно больше, да и другие потребности имеются, которых у фермерских хозяйств нет. Таким образом, при существующих внутри- и межотраслевых отношениях в АПК у сельскохозяйственных производителей нет возможностей обеспечить не то что расширенное, но даже и простое воспроизводство.

На какой же уровень рентабельности стоит ориентироваться организациям в нынешних условиях? По мнению ряда исследователей, в частности доктора экономических наук Н. А. Борхунова, при сложившемся уровне государственной поддержки сельскохозяйственных производителей достаточно иметь 20–25% рентабельности. По нашему мнению, такой уровень рентабельности может быть приемлем для тех организаций, которые имеют хорошую обеспеченность материально-техническими ресурсами. Но таких организаций совсем мало, а подавляющее число их испытывают острейшую необходимость в резком увеличении ресурсного обеспечения, т.е. в расширенном воспроизводстве ускоренными темпами. Для такого типа организаций должны быть созданы условия для обеспечения им рентабельности на уровне не ниже 35% и при сохранении государственной поддержки хотя бы на нынешнем уровне.

Какие же меры следует осуществить для создания такой ситуации? Понятно, что нет таких рычагов, которые находятся где-то на поверхности и их с легкостью можно использовать на практике, равно как невозможно обойтись одним-двумя рычагами. Нужен комплекс мер, осуществление которых неизбежно затронет интересы других звеньев и сфер экономики. Но сельскохозяйственная деятельность, как первейшая жизнеобеспечивающая благополучие людей сфера, достойна таких мер и усилий.

Первое, что следовало бы сделать, — это повысить как минимум в два раза нормы амортизационных отчислений, введя при этом строгий порядок их целевого использования. Такой прием используется многими странами. Он помог бы существенно увеличить объем накопления собственных средств для осуществления воспроизводства.

Второе действие, которое необходимо незамедлительно совершить, — навести, наконец, порядок во взаимоотношениях между сельским хозяйством и обслуживающими его отраслями АПК в плане устранения неэквивалентных расчетов, известных под названием диспаритета цен. Именно это явление служит главной причиной изъятия не только добавленных, но и части необходимых для выживания сельскохозяйственных организаций доходов. Теоретики рыночной экономики убеждают, что диспаритет цен на сельскохозяйственную продукцию и товары, поставляемые селу другими отраслями АПК, неизбежен в силу объективных обстоятельств. В принципе никто не отрицает реальность его существования, и даже в рамках советской плановой системы ценообразования он присутствовал. Но вопрос в его параметрах и тенденции развития. В идеале было бы, конечно, хорошо ограничить величину изъятия средств у производителей сельскохозяйственной продукции через цены максимальными пределами в соотношении затрат. Например, расходы на топливо и электроэнергию не должны превышать в структуре затрат 10%. К сожалению, таких расчетов никто в нынешней ситуации не проводит, все отдано на откуп саморегулированию спроса и предложения, т.е. выведено из-под контроля органов управления. Поэтому ждать улуч-

шения тенденции ухудшения положения сельскохозяйственных производителей в сфере распределения доходов через механизм ценообразования нет оснований. Это можно сделать только административным, силовым методом путем введения верхних пределов и величины цен на товары и услуги, поставляемые селу, и условий их роста, но обязательно в связке с изменением цен на сельскохозяйственную продукцию. Такой подход не отменяет рыночные принципы, а вместо хаоса в ценообразовании вносит разумную целесообразность. К тому же похожие решения применяются и в развитых рыночных экономиках.

В качестве третьего условия повышения рентабельности сельскохозяйственных товаропроизводителей можно назвать рост продуктивности земель и животных, снижение затрат на основе применения более совершенных технологий, форм организации труда, управленческих решений. Понятно, что в этом должны быть заинтересованы прежде всего сами производители, но справиться им с этим сегодня весьма сложно по многим причинам. Поэтому исключительно важна помощь государства — как прямая, так и опосредованная. Об этом много говорится и пишется. Хотелось бы предложить дифференцировать помощь (независимо от ее масштабов) в зависимости от внедрения новшеств, снижения затрат и других качественных изменений, а не просто раздавать в расчете на гектар.

Вообще же мер и условий повышения рентабельности, эффективности работы сельскохозяйственных производителей очень много и в принципе по ним наработано множество рекомендаций. Но остро сказывается отсутствие четко налаженной координации функционирования сельскохозяйственных производителей. Функции Министерства сельского хозяйства в ходе рыночных преобразований были значительно сужены по сравнению с советским периодом буквально по всем аспектам. Поэтому нужно искать улучшения и в этом направлении.

Список литературы

1. *Киселев С., Строчков А., Жорова М., Белугин А.* Агропромышленный комплекс России в условиях санкций и необходимости обеспечения продовольственной безопасности // АПК: экономика, управление. — 2015. — № 2.
2. *Назарова А. А., Хожжаинов Н. Т.* Институциональные аспекты кооперативного сельскохозяйственного страхования в России // Мир агробизнеса. — 2013. — № 2.
3. *Харитонов Н. С.* Развитие кооперативной теории и практики в СССР в 50–80-е годы: Сборник «Аграрная политика России в условиях международной и региональной интеграции / Труды Международной научно-практической конференции, посвященной 85-летию ВНИИЭСХ. Том 2. — М.: ФГБНУ ВНИИЭСХ, 2015.

*Шилков Андрей Александрович,
аспирант Уральского государственного
горного университета (г. Екатеринбург)*

СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ ПРИ ЧЛЕНСТВЕ В ВТО

С момента вступления России во Всемирную торговую организацию прошел почти год. На данный момент еще нельзя сделать обоснованного вывода о правильности этого выбора. Конечно, никто не прогнозировал быстрого улучшения в какой-то области, но определенные сдерживающие развитие российской экономики явления начали проявляться. Исследования экономистов НИУ ВШЭ показывают, что промышленная продукция составляет основную долю в ВВП, в январе 2011 г. — апреле 2013 г. ее ежемесячный рост в среднем не превышал 0,11%, причем в некоторые месяцы 2013 г. ее рост не превышал 0,2% [9].

Конечно, важно рассмотреть место сельскохозяйственного производства в общей экономике страны и его роль в обеспечении населения продовольствием.

Важность усиления бюджетной поддержки сельскохозяйственного производства предопределяется как необходимостью роста объемов производства продуктов питания, так и необходимостью повышения продовольственной независимости страны [1, с. 13].

Несмотря на наличие большого ресурсного потенциала в сельском хозяйстве России, в этой отрасли имеется много трудностей и проблем. В первую очередь это низкая фондовооруженность и высокий износ материально-технической базы сельского хозяйства, слабая материальная заинтересованность в связи с низкой заработной платой, недостаточной квалификацией и уровнем образования тружеников села [9]. Происходит снижение притока молодых кадров в отрасль, повышается средний возраст работников. Отсутствие государственных программ по улучшению инфраструктуры сел (строительству и переоснащению школ, больниц и иных социально значимых объектов, газификации населенных пунктов, созданию асфальтированных дорог) ведет к тому, что представители младшего работоспособного населения ищут работу преимущественно в городах.

По правилам ВТО многие из этих трудностей можно было бы преодолеть за счет использования средств, относимых к «зеленой корзине».

Меры «зеленой корзины» (Green Box Policies) не предусматривают перераспределения доходов потребителей и не связаны с поддержкой цен товаропроизводителей [9]. Бюджетная поддержка в рамках «зеленой корзины» направлена на развитие сельской инфраструктуры, проведение научных разработок, улучшение образования, развитие информационно-консультационной системы, ветеринарное и фитосанитарное обслуживание, обеспечение информирования о состоянии рынка, создание стратегических резервов продовольствия, осуществление региональных программ развития сельского хозяйства, развитие страхования урожая, проведение структурных изменений в сельскохозяйственном производстве [5].

Перед вступлением России в ВТО предполагалось, что отечественные сельскохозяйственные производители могут уступить свои позиции иностранным поставщикам, которые будут иметь более конкурентоспособную сельскохозяйственную продукцию (рис. 1) [9]. Однако ввоз продуктов питания влияет неоднозначно на состояние рынка отечественной продовольственной продукции. Импорт продовольствия позволяет расширить ассортимент продовольствия и ограничить некоторый рост розничных цен. Вместе с тем более конкурентоспособная импортная продукция будет вытеснять более дорогую продукцию отечественных товаропроизводителей и усложнять условия воспроизводства в АПК в условиях бюджетных ограничений [9; 6].

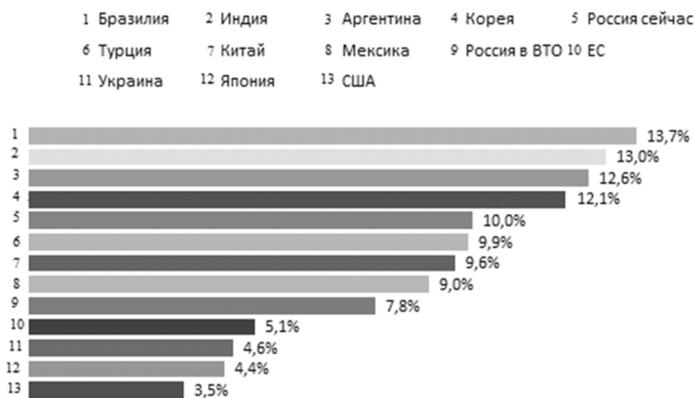


Рис. 1. Соотношение ввозных пошлин в России и отдельных странах — участницах ВТО в 2010 г. [2, с. 12]

Аналогичную ситуацию можно было ожидать и в других отраслях.

Таким образом, при вступлении России в ВТО сельское хозяйство объективно должно встать на путь углубления специализации, повышения конкурентоспособности отечественных производителей, так как низкоэффективные производители не выдержат ее и разорятся. Вместе

с тем должно расширяться сотрудничество отечественных и зарубежных производителей, более активно создаваться совместные производства. Таким образом, большее открытие экономики России способствует созданию полноценного конкурентоспособного рынка, и это является одним из положительных моментов [4, с. 33].

Сомнения в полезности и целесообразности вступления в ВТО высказывались и в других странах, имеющих аналогичную с Россией структуру экономики. Проведем сравнительный анализ аграрной политики России и других стран — членов БРИКС в свете требований ВТО.

Надо сказать, что политика в этих странах далеко не однозначна. Например, Бразилия достаточно полно реализует спорные моменты с США в целях поддержки своих сельскохозяйственных товаропроизводителей. В частности, обвинение США в целенаправленном завышении субсидирования своей продукции и занижении конкурентоспособности бразильских продуктов питания Бразилия использует для наращивания поддержки своих фермеров.

Китай также применяет протекционистскую поддержку в целях обеспечения дополнительного финансирования сельскохозяйственных производителей [9]. Важнейшим способом финансового содействия стал возврат сумм НДС производителям, экспортирующим продукты питания [5]. Данный механизм стал применяться с 1985 г. Его сущность состоит в том, что экспортным предприятиям помимо возвращения «входящего» НДС, который уплачивается поставщикам материалов, компенсируются также и уплаченные отчисления, произведенные на территории других стран [5].

Вместе с тем установленные меры наряду со стимулированием вывоза сельскохозяйственной продукции привели к чрезмерному росту бюджетных расходов, что не позволяет государству проводить своевременные государственные выплаты предприятиям-экспортерам. Так, в 2005 г. совокупный объем государственных платежей составил порядка 2% ВВП, что практически соответствовало размеру общих государственных расходов на здравоохранение и образование. В этой связи возникли длительные задержки по компенсационным выплатам НДС [5, с. 64–66].

Еще одним методом по защите внутренних рынков сельскохозяйственных продуктов в Китае стало принятие нормативных актов в отношении антидемпинговых и компенсационных мер. Первый акт был принят Министерством коммерции в 1997 г. Особенностью этого акта было наличие большого числа недостатков и недоработок, а сами статьи отличались тем, что их содержание было довольно кратким, а формулировки, приведенные в них, — абстрактными. Такая неконкретность в описании деятельности государственных структур создает вероятность неуверенности и осторожности у зарубежных участников [5, с. 67].

Вполне вероятно, что данную бюрократизацию сельскохозяйственной политики будут осуществлять и в России. Многие международные

представители отмечают склонность российских правительственных организаций к использованию протекционизма в отношении своих экономических агентов.

В частности, агентство Postimes осветило точку зрения крупного официального представителя ЕС относительно обострения экономических отношений с Россией из-за применяемых Россией протекционистских мер. Он заметил, что в российской практике используется более 80 защитных мер; в общем действует порядка 300 мер, противоречащих нормам ВТО. Представителем отмечено, что в числе протекционистских мер Россией применяются утилизационный сбор, а также требования санитарного и фитосанитарного надзора при ввозе европейских продуктов («Россия — поистине мировой лидер протекционизма» [8]). Некоторые протекционистские меры обусловлены именно политическими мотивами. Можно предположить, что такая политика будет сопровождаться осложнением взаимоотношений России с другими странами — членами ВТО и другими отрицательными последствиями [9].

Тем не менее стоит отметить, что в рамках БРИКС в основном преобладает единая политика по принятию решений, когда речь заходит о предоставлении уступок со стороны развитых стран, но не для инициатив, которые влияют на их разнообразные индивидуальные торговые интересы [7, с. 204].

Можно сформулировать несколько предложений по повышению эффективности развития сельскохозяйственного производства. Среди них важно выделить:

- 1) повышение интенсивности научных исследований, улучшение подготовки научных кадров;
- 2) расширение разработок новых технологий и обеспечение освоения новой сельскохозяйственной продукции;
- 3) улучшение условий послепродажного обслуживания отечественной машиностроительной продукции, что, в свою очередь, позволит увеличить конкурентоспособность сельскохозяйственной продукции;
- 4) налаживание эффективного взаимодействия научных организаций и товаропроизводителей.

По нашему мнению, такие меры будут способствовать снижению уровня протекционизма и позволят оказывать существенную реальную поддержку товаропроизводителям [9].

Список литературы

1. Акмаров П. Б., Березкина К. Ф. Особенности и проблемы интеграции сельского хозяйства России в мировую экономику // Аграрный вестник Урала. — 2008. — № 7 (49). — С. 13.

2. *Бабкин К. А., Кузнецов А. В., Корчевой Е. А., Пронин В. В., Самохвалов В. А.* Последствия присоединения России к ВТО // ВТО-информ. — М., 2012. — С. 12.
3. Бюллетень Центра развития НИУ ВШЭ. НОВЫЙ КГБ (Комментарии о государстве и бизнесе). — 2013.
4. *Киселев С. В., Строков А. С., Белугин А. Ю.* Последствия возможного вступления Республики Беларусь в ВТО: сценарии для сельского хозяйства // Торговая политика. — 2015. — № 1.
5. *Михайлов А., Вукович Г. Г.* Россия и ВТО: Плюсы и минусы // Успехи современного естествознания. — 2008. — № 1.
6. *Мозис П., Яковлева В.* Внешнеторговая политика Китая после присоединения к ВТО // Мировая экономика и международные отношения. — 2009. — № 12.
7. *Хожанинов Н. Т.* Регулирование воспроизводства в агропромышленном комплексе России при бюджетных ограничениях: Сборник «Международная научная конференция «Воспроизводство России в XXI веке: диалектика регулируемого развития. К 80-летию выхода в свет книги Дж. М. Кейнса «Общая теория занятости, процента и денег». — М.: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2016.
8. *Попова Л.* Государственное регулирование и ценовая политика в АПК России // Вопросы экономики. — 2010. — № 7.
9. *Brink Lars, Orden David and Dat Giselle.* BRIC Agricultural Policies Through a WTO Lens // Journal of Agricultural Economics. Vol. 64. No. 1. 2013.
10. Postimees // Европейский чиновник: Россия — мировой лидер протекционизма и все время нарушает правила ВТО. — Режим доступа: <http://rus.postimees.ee/2675670/evropejskij-chinovnik-rossija-mirovoj-lider-protekcioniizma-i-vse-vremja-narushaet-pravila-vto>.
11. *Шилков А. А.* Сельскохозяйственная политика России в ВТО / Международная научно-практическая конференция «Уральская горная школа — регионом // <http://science.ursmu.ru/upload/doc/2014/06/21/14.pdf>
12. *Глезман Л. В., Пискунов А. И.* Вступление России во Всемирную торговую организацию: ожидания и последствия для сельского хозяйства страны // Совершенствование стратегического управления корпорациями и региональная инновационная политика. Материалы Российской научно-практической конференции с международным участием / Отв. ред. Г. А. Демин. — Пермь, 2012. — С. 36–45.

*Строков Антон Сергеевич¹,
зав. отделом экономики Евразийского центра
по продовольственной безопасности
МГУ им. М. В. Ломоносова*

ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКОЕ МОДЕЛИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Оценка эффективности господдержки является актуальной научной темой, имеющей практическое применение при разработке государственной политики секторов экономики. И ученым, и государственным чиновникам всегда интересно, была ли отдача от выданных на развитие экономики средств и повысилось ли при этом благосостояние общества. Одним из методов оценки эффективности господдержки является экономико-математическое моделирование. На примере сельского хозяйства Канады и применяемой ею системы господдержки продемонстрируем прикладной метод корреляционно-регрессионного анализа для оценки влияния прямых субсидий и мировых цен на доходы фермеров.

Важную роль в системе госрегулирования сельского хозяйства Канады играют программы поддержки доходов. Первая стабилизационная программа ASA² была учреждена в Канаде в 1958 г. Ее полностью спонсировало федеральное правительство. Оно гарантировало фермерам 90% от трехлетней средней рыночной цены на все виды сельскохозяйственной продукции. Выплаты происходили в том случае, если цена упадет ниже 90% от средней трехлетней цены. Затем формула изменилась к средней пятилетней цене. В 1970-х гг. молоко и птицепродукты были убраны из ASA, потому что к ним стала применяться политика «управления предложением». По факту выплаты по ASA были небольшими и стали увеличиваться после 1975 г. Пик выплат по данной программе пришелся на 1988 г. и составил 480 млн долл. Позже была создана программа AIDA³. Программа поддержки доходов AIDA применялась, если у фермера чистый доход в текущем году был ниже, чем за последние три года, на 70%. Если же у фермера был чистый убыток, то он не попал

¹ Тел. +7-915-485-09-18, bandura3@yandex.ru

² Agricultural Stabilization Act.

³ Agriculture Disaster Income Assistance.

под эту программу. На самом деле фермеры не так уж и много получали по этой программе, потому что много средств уходило бухгалтерам, юристам и бюрократическому аппарату, обслуживающим реализацию этой программы. Она была заменена на CFIP¹, которая по смыслу такая же.

Канада, как один из ведущих экспортеров сельскохозяйственных товаров, может как влиять на конъюнктуру на мировом рынке продовольствия, так и быть зависима от нее. Индикатором динамики мирового продовольственного рынка является индекс цен ФАО.

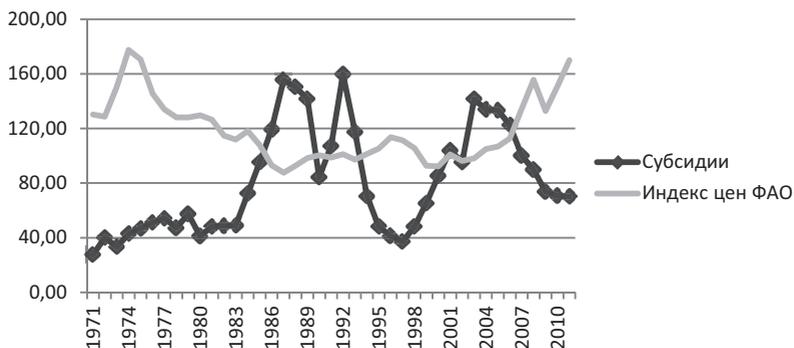


Рис. 1. Прямые субсидии на сельское хозяйство Канады и индекс цен ФАО²

Источники: ФАО, правительство Канады, расчеты автора

Некоторые периоды роста господдержки сельского хозяйства Канады сопровождалось снижением мировых цен на продовольствие, выраженным индексом ФАО. Особенно это заметно в периоды 1975–1977, 1984–1987 и 1998–2000 гг. Обратная тенденция происходила в периоды 1972–1973, 1993–1996, 2007–2008 и 2010–2011 гг., когда сокращение прямых субсидий на развитие сельского хозяйства Канады происходило при росте продовольственного индекса ФАО. Отсюда между величиной прямых субсидий в Канаде и динамикой продовольственного ценового индекса ФАО наблюдается обратная взаимосвязь, которая выражается коэффициентом корреляции $-0,55$, рассчитанным по годовым данным за 41 год (с 1971 по 2011 г.). Это достаточно высокий показатель, который свидетельствует о том, что правительство Канады пыталось своевременно реагировать на снижение цен, повышая господдержку, а в периоды роста цен ее снижало, чтобы сэкономить бюджетные средства и не

¹ Canadian Farm Income Program.

² «Субсидии» — относительный показатель (долл./тыс. долл.), рассчитанный как прямые субсидии, выданные фермерам Канады, деленный на стоимость реализованной фермерами сельскохозяйственной продукции. «Индекс цен ФАО» — это показатель, рассчитанный ФАО на основании динамики индексов мировых цен на зерно, масличные, сахар, молоко и мясо в реальных ценах (2002 – 2004 = 100).

мешать развиваться наиболее конкурентоспособным производителям. При этом отметим, что в отдельные периоды в обоих показателях наблюдалось одновременное увеличение: 1973–1974, 1983–1984, 2000–2001 и 2002–2003 гг. Таким образом, можно сказать, что обратная взаимосвязь между прямой господдержкой сельского хозяйства и ростом цен на продовольствие существует, но данная зависимость не является абсолютной.

И рост цен, и рост субсидий по идее должны были способствовать повышению чистых доходов канадских фермеров, но на графике (рис. 1) видно, что это не так и чистые доходы от сельскохозяйственной деятельности имели длительный нисходящий тренд — с 1976 по 1999 г. — и стали увеличиваться лишь в последние 10 лет. Если посмотреть на индивидуальные коэффициенты корреляции между чистыми доходами и прямыми субсидиями, а также между чистыми доходами и индексом цен ФАО, то видно поразительное отличие: $-0,41$ и $0,57$ соответственно. Это говорит о том, что с ростом цен доходы увеличивались, а вот у субсидий и доходов связь обратная. Конечно, субсидии, выданные в отчетном году, не могут сразу повлиять на рост доходов, поэтому в модель, предлагаемую ниже, пришлось добавить показатель прямых субсидий с временным лагом в один год.

Далее представлена модель, в которой показано, как доходы канадских фермеров зависят от прошлогодних прямых субсидий, и индекс цен ФАО на текущий год. Наш подход отличается от работы [Sarker, Ratnesena, 2014], где данные по субсидиям использовались в абсолютном значении, и [Vynet. al., 2012], где размер господдержки и чистых доходов рассчитывались на единицу посевных площадей. В нашей методике данные показатели рассчитывались как отношение к стоимости реализации сельскохозяйственной продукции:

$$DOHOD = SUBS_1 + IND_{FAO} + TIME, \quad (1)$$

где $DOHOD$ — чистый доход канадских фермеров, деленный на стоимость реализации сельскохозяйственной продукции; $SUBS_1$ — прямые субсидии за предыдущий год, деленные на стоимость реализации сельскохозяйственной продукции; IND_{FAO} — продовольственный ценовой индекс ФАО; $TIME$ — измеритель времени (1, 2, ..., 40).

Регрессия рассчитывалась в программе SPSS на основании годовых данных за период 1972–2011 гг., результаты расчетов представлены в табл. 1.

Итак, модель показала высокую тесноту связи между переменными, коэффициент корреляции равен $0,908$. Коэффициент детерминации показывает, что выбранные нами факторы описывают $82,4\%$ изменений чистых доходов. F-статистика значима ($56,188$ при 1% -ном уровне), что говорит о правильности выбранных факторов и подтверждает значимость коэффициента корреляции. Коэффициент Дарбина—Уотсона

(1,315) свидетельствует о небольшой автокорреляции остатков, видимо, из-за высокой тесноты связи между независимыми переменными: коэффициент корреляции между временем и субсидиями равен 0,47, между субсидиями и индексом ФАО — 0,4, а между индексом ФАО и временем — 0,2.

Таблица 1

Результаты корреляционно-регрессионного анализа по формуле (1)

Model Summary^b

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate | Durbin-Watson |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|---------------|
| 1 | ,908 ^a | ,824 | ,809 | 4,18557 | 1,315 |

a. Predictors: (Constant), time, ind_fao, subs_1

b. Dependent Variable: dohod

ANOVA^b

| Model | | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|-------|------------|----------------|----|-------------|--------|-------------------|
| 1 | Regression | 2953,088 | 3 | 984,363 | 56,188 | ,000 ^a |
| | Residual | 630,684 | 36 | 17,519 | | |
| | Total | 3583,772 | 39 | | | |

a. Predictors: (Constant), time, ind_fao, subs_1

b. Dependent Variable: dohod

Coefficients^a

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | t | Sig. |
|-------|------------|-----------------------------|------------|---------------------------|--------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| 1 | (Constant) | -,508 | 4,780 | | -,106 | ,916 |
| | subs_1 | ,482 | ,215 | ,197 | 2,241 | ,031 |
| | ind_fao | ,204 | ,032 | ,506 | 6,395 | ,000 |
| | time | -,639 | ,065 | -,780 | -9,832 | ,000 |

a. Dependent Variable: dohod

Источник: расчеты автора

Коэффициенты t-статистики показывают значимость индексов ФАО и времени на 1%-ном уровне и субсидий за прошлый год на 5%-ном уровне; константа — незначима. Модель показывает, что в среднем с каждым годом чистые доходы фермеров снижаются на 0,639%. При этом рост субсидий за прошлый год на 1% и увеличение индекса цен ФАО на 1% способствуют росту чистых доходов на 0,482% и 0,204% соответственно.

На рис. 2 приведены линии модельных и фактических доходов. Повышательный тренд 1972–1975 гг. сменился длительным нисходящим

трендом 1976–1999 гг. С 2000 г. динамика чистых доходов вновь перешла в повышательный тренд. За 40 лет чистые доходы канадских фермеров сократились в 4 раза: с 40 долл. до 10 на 100 долл. произведенной продукции.

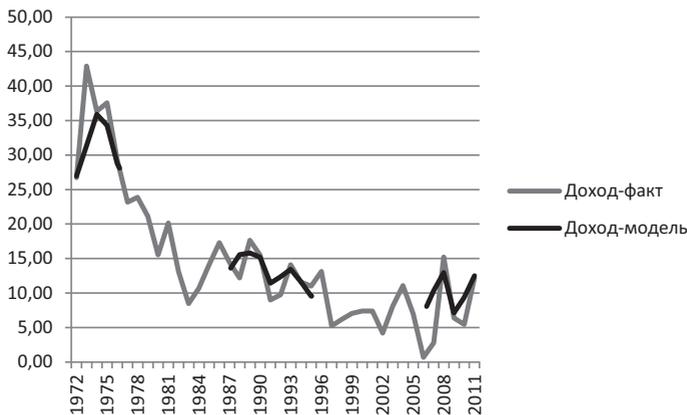


Рис. 2. Чистые доходы канадских фермеров (долл./100 долл. стоимости реализации фермерской продукции)

Источник: расчеты автора

Сопоставляя рис. 1 и 2, мы увидим, что наибольший рост доходов фермеров наблюдался в период резкого скачка цен на продовольствие в середине 1970-х гг. и 2007–2011 гг. От субсидий подобной отдачи не наблюдалось. В периоды значительного роста субсидий на единицу произведенной продукции, как 1984–1987 гг. (с 7,2 долл. до 15,6 долл. — двукратный рост) или 1998–2003 гг. (с 4,8 долл. до 14,2 долл. — трехкратный рост), адекватного роста доходов фермеров не наблюдалось: с 1984 по 1987 г. чистые доходы увеличились с 10 до 12 долл. (рост на 20%), а в 1998–2003 гг. с 6 до 8 долл. (рост на 33%). Это говорит о неэластичности доходов по отношению к субсидиям.

Проведенный нами анализ статистики и результатов расчетов по модели позволяет сделать следующие выводы:

1. Несмотря на применение различных госпрограмм, как прямых, так и косвенных, чистые доходы канадских фермеров за последние 40 лет снизились в 4 раза относительно стоимости реализованной продукции. Сильные колебания прямого субсидирования, постоянная смена программ повлияли на то, что у канадских фермеров нет долгосрочного положительного или хотя бы устойчивого неотрицательного тренда в доходах.

2. Расчеты по модели продемонстрировали, что количество прямых субсидий и рост цен влияют положительно на рост чистых доходов. Но оба показателя неэластичны: 1%-ное изменение субсидий увеличивает

чистые доходы лишь на 0,5%; 1%-ный рост индекса цен ФАО влияет на рост 0,2% чистых доходов канадских фермеров.

Список литературы

1. *Huff H.* The changing role of public policy in Canadian agriculture. // *American Journal of Agricultural Economics*. Dec 1997. Vol. 79. Issue 5. — P. 1401–1410.
2. *Sarker R., Ratnesena S.* Revealed Comparative Advantage and Half-A-Century Competitiveness of Canadian Agriculture: A Case Study of Wheat, Beef and Pork Sectors // *Canadian Agricultural Trade Policy Research Network Working Papers*. 2014. #1. <http://ageconsearch.umn.edu/handle/165675>.
3. *Schmitz A.* Canadian Agricultural Programs and Policy in Transition // *Canadian Journal of Agricultural Economics*. December 2008. V. 56. Iss. 4. — P. 371–91.
4. *Schmitz A., Moss C. B., Schmitz T. G., Furtan H. W., Schmitz H. C.* *Agricultural Policy, Agribusiness, and Rent-Seeking Behaviour* (second edition). University of Toronto Press Incorporated. 2010.
5. *Skogstad G.* Canadian Agricultural Programs and Paradigms: The Influence of International Trade Agreements and Domestic Factors // *Canadian Journal of Agricultural Economics*. December 2008. V. 56. Iss. 4. — P. 493–507.
6. *Wipf K.* Contemporary Farm Income Support Policy in Canada: The Case of Prairie Agriculture since 1996 // *Canadian Journal of Agricultural Economics*. December 2008. V. 56. Iss. 4. — P. 473–91.
7. *Vyn R., Haq Z., Weerahewa J., Meilke K.* The Influence of Market Returns and Government Payments on Canadian Farmland Values // *Journal of Agricultural and Resource Economics*. August 2012. V. 37. Iss. 2. — P. 199–212.

ГЛАВА 2

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В УСЛОВИЯХ ЧЛЕНСТВА В ВТО

*Фрумкин Борис Ефимович,
зав. сектором исследований АПК
Института экономики РАН,
к.э.н, доцент*

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

1. Основные тренды в развитии господдержки в рамках Европейского союза (ЕС). ЕС обладает наиболее масштабной, развитой, а возможно, и самой эффективной системой государственной поддержки аграрного сектора, во всяком случае, в рамках ОЭСР. В свою очередь, этот «клуб» 34 экономически развитых стран по-прежнему существенно влияет на размеры, направления и формы господдержки всего мирового агропродовольственного хозяйства, доминирует в мировом производстве и торговле по ряду базовых продуктов. В 2013 г. страны ОЭСР обеспечивали около 40% объема мирового производства и 65% — экспорта пшеницы, 47% и 44% — кормового зерна, 37% и 48% — маслосемян, 33% и 84% — свинины, 39% и 51% — говядины и телятины, 38% и 81% — сливочного масла, 51% и 75% — сухого молока, 77% и 64% — сыра, 20% и 33% — рыбы.

Такое позиционирование ОЭСР в мировом агропродовольственном хозяйстве базируется на массивной господдержке аграрного сектора. В среднем за 2010—2012 гг. общая поддержка сельского хозяйства ОЭСР (полученная фермерами в индивидуальном и коллективном порядке, а также через бюджетную поддержку потребителей) превышала 400 млрд долл., в том числе поддержка сельхозпроизводителя (полученная фермерами в индивидуальном порядке) — 250 млрд долл. На Евросоюз приходилось соответственно более 30% и около 40% совокупных объемов этих видов поддержки в рамках ОЭСР. *Поэтому тенденции развития*

аграрной господдержки в ЕС соответствуют (а во многом и определяют) современным количественным и качественным изменениям в господдержке агропродовольственного сектора ОЭСР. К ним относятся прежде всего:

- абсолютное и относительное снижение размеров господдержки. За 1995–2012 гг. общий объем поддержки аграрного сектора в ЕС снизился почти на 9%, а ее доля в ВВП — примерно вдвое, до 0,7%;
- за указанный период в структуре господдержки сельхозпроизводителя доля потенциально наиболее искажающих производство и торговлю мер снизилась почти втрое — до 25%;
- снижение в структуре господдержки сельхозпроизводителей «веса» рыночно-ценовых регуляторов при повышении роли производственного субсидирования, преимущественно не связанного с конкретными видами продукции. Доля расходов на рыночные меры снизилась почти вчетверо — до 20%;
- повышение в общем объеме поддержки доли расходов на агроэкологические и инновационные цели. Получение производственных субсидий в полном объеме обуславливалось выполнением ряда стандартов по поддержанию в нормальном состоянии земли, обеспечению благополучия сельскохозяйственных животных, охране труда и т.п. при ежегодном однопроцентном увеличении расходов ЕС на аграрные НИОКР;
- повышение в структуре аграрной господдержки доли расходов на развитие сельских территорий, включая развитие инженерной и социальной инфраструктуры, альтернативных видов занятости, человеческого капитала (профессиональное обучение и переподготовка сельских жителей, помощь молодым фермерам и т.п.). Эта доля в общей аграрной поддержке возросла почти вдвое — до 20%.

Все эти изменения осуществлялись путем систематического реформирования общей сельскохозяйственной политики (ОСП) ЕС, отражающего приоритетность аграрного сектора в интеграционном процессе и сохраняющего преемственность стратегических целей и принципов (включая организационно-управленческие и финансовые) реализации этой политики. При достаточно солидном возрасте (около 60 лет) эта политика до сих пор остается наиболее масштабной по охвату хозяйствующих единиц, занятых работников и территории, а также приоритетной по финансированию отраслевой политикой Евросоюза. При снижении за 1950–2013 гг. «веса» аграрного сектора в ВВП и занятости в ЕС примерно в 6 раз — до менее 2% и примерно 5% соответственно, доля ОСП в бюджете Евросоюза за этот период сократилась лишь вдвое — примерно до 40%. Благодаря этому «расширившемуся» Евросоюзу при увеличении обрабатываемых площадей и росте числа фермеров в 2,0–

2,5 раза удалось в 17 раз повысить продуктивность сельскохозяйственного производства и почти втрое (до 13%) снизить долю расходов на продовольствие в среднем бюджете домохозяйств.

С самого начала организация и финансирование ОСП имели преимущественно наднациональный характер для обеспечения единообразия и равных возможностей для аграрной господдержки независимо от финансовых ресурсов конкретных стран-членов. Преобладающая часть господдержки (100% для производственно-рыночных мер и 55–85% для мер по развитию сельских территорий) оплачивается из единого бюджета ЕС.

При снижении в последние годы объемов поддержки аграрного сектора ЕС по внутренним (кризисное сокращение финансовых ресурсов сообщества, конкуренция других отраслей) и внешним (сближение внутренних и мировых агропродовольственных цен, опережающее развитие аграрного сектора в ряде «новых экономик») причинам за счет нее в 2010–2012 гг. формировалось 19% валового дохода фермеров Евросоюза (на среднем уровне для ОЭСР, но в 1,3 раза больше, чем в Китае, и в 2,4 раза больше, чем в США).

В 2014–2020 гг. тренд к снижению расходов на ОСП ЕС сохранится. Она «подешевеет» (в текущих ценах) примерно на 10%, оставаясь, однако, второй по значению (более 37%) расходной статьей общего бюджета Евросоюза. Существенно углубятся и качественные, структурные изменения. Рыночное регулирование будет поглощать всего 5% расходов на ОСП, прямое производственное субсидирование — 70% (в том числе не связанные с конкретной продукцией субсидии — 87–92%), агроэкологическое производственное субсидирование — 30%, развитие сельских территорий — примерно 24%. Намечено удвоить объем агрономических НИОКР.

Реализация этих планов предполагает повышение прозрачности и эффективности принятия соответствующих решений прежде всего на уровне Евросоюза.

2. «Триалог» в принятии решений по ОСП ЕС. Главные решения по ОСП разрабатываются и принимаются во взаимодействии трех ключевых институтов ЕС — Европарламента, Совета ЕС и Европейской комиссии.

Европарламент (ЕП), призванный выражать общие интересы граждан Евросоюза и позиции консолидированных на уровне ЕС однородных политических партий стран в этом «треугольнике» до последнего времени играл не самую действенную роль. Косвенно он воздействовал на принятие решений по ОСП через контроль над Еврокомиссией (утверждение или отклонение кандидата на пост комиссара по сельскому хозяйству и развитию сельских территорий, заслушивание докладов и отчетов представителей Комиссии по вопросам, связанным с ОСП) и участие в бюджетном процессе (обсуждение и принятие бюджета ЕС в части расходов на ОСП, на касающиеся сельских регионов элементы структурной поли-

тики и др.). Прямое участие Европарламента в законотворческом процессе по ОСП до 2010 г. осуществлялось через процедуру консультаций с Советом ЕС по соответствующим инициативам Еврокомиссии. Предложения ЕП имели только рекомендательный характер, а окончательное решение принимал Совет. Это было невыгодно аграриям, поскольку предложения европарламентариев обычно были более щедры. В рамках реформы Евросоюза с 2010 г. ЕП был фактически уравнен по компетенции с Советом в решении всех важнейших вопросов ОСП, поэтому его «проаграрная» позиция в «триалоге» заметно усилилась.

Совет ЕС, как межправительственный институт, состоящий из представителей государств, выражающих и защищающих национальные интересы, является главным законодательным звеном в процессе принятия решений по ОСП. Косвенно Совет влиял на ОСП через осуществляемое совместно с Европарламентом принятие бюджета ЕС в части финансирования мер ОСП и касающихся сельских регионов мер региональной политики и политики сплочения, а также назначение комиссара ЕС по сельскому хозяйству и развитию сельских территорий. Непосредственное влияние оказывалось через принятие в окончательной редакции различных нормативно-правовых документов ЕС (регламентов, единоличных актов Совета и др.), относящихся к сфере сельского хозяйства и развития сельских территорий, а также сопряженным с ней областям (защита потребителей, экология и др.). Эту работу в качестве самостоятельных «конфигураций» Совета ЕС проводили Совет по вопросам сельского хозяйства (применительно к ОСП), в координации с ним Совет по вопросам занятости, социальной политики, здравоохранения и защиты потребителя и Совет по вопросам окружающей среды. Именно Совет на основе политического соглашения стран-членов принимает решения по реформированию ОСП в целом и ее основных компонентов.

После 2010 г. центральная роль Совета в «триалоге» по ОСП для обеспечения баланса общего интереса ЕС и интересов стран-членов сохранилась. Однако большинство решений он теперь может принимать только совместно с Европарламентом, который нередко выдвигает альтернативные предложения.

Особое место в процессе принятия решений по ОСП занимает Еврокомиссия (ЕК), призванная выявлять и обеспечивать реализацию общих интересов ЕС в данной сфере. На нее возложены функции законотворческой инициативы (оценка целесообразности регулирования конкретных проблем аграрного сектора на уровне ЕС и подготовка соответствующих нормативных актов и других мер, подлежащих принятию на этом уровне); разработка проекта бюджета и ведение переговоров с третьими странами, их интеграционными объединениями и международными организациями (прежде всего ВТО) по внешнеэкономическим вопросам ОСП (либерализации агропродовольственной торговли, в том числе в аспекте инве-

стиций, защиты прав интеллектуальной собственности, экологии и изменений климата и др.); принятие мер по исполнению решений Совета и Европарламента, бюджета ЕС и управление аграрными и структурными фондами ЕС применительно к сельским регионам; надзор (совместно с Судом ЕС) за соблюдением законодательства ЕС странами-членами, а также юридическими и физическими лицами, осуществляющими хозяйственную деятельность в аграрном секторе (включая наложение на них штрафов, предписание или запрет определенных действий, в том числе изъятие с рынка продовольственных товаров, угрожающих здоровью потребителей), и др. Обязательной нотификации (уведомления) Еврокомиссии требует и применение странами разрешенных мер поддержки аграрного сектора, финансируемых из национальных бюджетов.

Именно ЕК инициирует и обеспечивает реализацию как системных решений по реформированию ОСП, так и соответствующих конкретных мер. В окончательных вариантах правовых актов и других регулирующих мер на уровне ЕС в среднем сохраняется около 80% первоначальных предложений Комиссии. После 2010 г. положение Комиссии как главной движущей силы ОСП, особенно в правотворческой деятельности, не изменилось, несмотря на расширение возможностей Европарламента и Совета в этой области.

В процессе принятия решений по ОСП институтами ЕС на разных этапах и с разными возможностями принимают участие многочисленные вспомогательные и консультативные органы. Применительно к Европарламенту — это постоянный парламентский комитет по сельскому хозяйству и развитию сельских территорий. Для изучения конкретных вопросов, связанных с ОСП, могут создаваться специальные подкомитеты или комиссии.

В процессе принятия решений *Советом* (с учетом непостоянного характера его работы) решающее значение имеет деятельность вспомогательных комитетов. В отличие от других секторальных политик ЕС подготовкой работы Совета по предложениям ЕК, связанным с ОСП, дополнительно занимается Специальный комитет по сельскому хозяйству (СКА). СКА курирует вопросы регулирования сельскохозяйственных рынков и развития сельских территорий, опираясь на 12 рабочих групп из экспертов по конкретным продуктам или областям деятельности, разрабатывающих технические аспекты правовых актов ЕС. На эти группы приходится 70% работы над предложениями Еврокомиссии по ОСП.

Особой сложностью отличается вспомогательно-консультационное обеспечение работы *Еврокомиссии*, которая в год готовит около 2 тыс. документов, касающихся ОСП. На стадии подготовки новых решений по ОСП важную роль играют примерно 30 действующих при Еврокомиссии консультационных групп, включающих представителей заинтересованных в данной проблеме организаций, действующих на уровне

ЕС. Мнения групп не имеют обязывающего характера, однако Комиссия принимает их к сведению и информирует руководителей групп о предпринимаемых ею мерах по решению соответствующих проблем.

Наряду с вышеуказанными институтами и вспомогательно-консультационными органами в процессе принятия решений, связанных с ОСП, участвуют и другие автономные подразделения с собственной правосубъектностью, прежде всего Ведомство ЕС по растительным сортам, Европейский орган по безопасности продуктов питания.

Такая система принятия решений по ОСП, с одной стороны, обеспечивает их хорошую проработку, компромиссный взаимоприемлемый характер и минимизирует оперативные корректировки, а с другой — требует довольно длительного времени для принятия. Например, проводимое ежегодно принятие пакета решений по ценам на основных сельскохозяйственных рынках занимает 4–6 месяцев, принятие решений по реформированию отдельных компонентов ОСП — 2 года, системного реформирования ОСП — 3–4 года. Обратной стороной неторопливого, продуманного процесса принятия решений является его значительная бюрократизированность и процедурная сложность. Поэтому практически каждая реформа ОСП включала меры по упрощению и ускорению данного процесса, в том числе путем передачи части функций (прежде всего консультативных) представителям сельхозпроизводителей (включая сельхозкооперативы); представителям работников сельского хозяйства и пищевой промышленности, потребителей и организаций по защите окружающей среды; представителям пищевой промышленности и торговли сельскохозяйственными и продовольственными товарами. Стартовавшая в 2014 г. очередная реформа Евросоюза впервые началась с предварительного публичного обсуждения ее целей, задач и форм, итоги которого были проанализированы, обобщены и частично использованы ЕК при подготовке соответствующих законопроектов. Эта реформа также предусматривает повышение обоснованности, прозрачности и эффективности принимаемых решений по ОСП путем более широкого и активного подключения к аграрному «триалогу» институтов ЕС общественных организаций, представляющих интересы производителей и потребителей продовольствия, связанных с аграрным сектором отраслей промышленности и услуг, экологов. Расширяются ресурсы влияния на ОСП и организаций гражданского общества. После сбора 1 млн подписей в нескольких странах ЕС в пользу какого-либо предложения по ОСП ЕК обязана его рассмотреть и неформально отреагировать. Ключевая роль при этом по-прежнему отводится традиционному аграрному лобби, представляющему производителей (частично переработчиков) сельскохозяйственной продукции.

3. Организация и направления аграрного лоббирования в Евросоюзе. При разработке и реализации данной системы поддержки с самого начала

учитывались интересы и возможности фермеров и аграрного кооперативного сектора, широко распространенного и экономически активного практически во всех европейских странах. Национальные фермерские и кооперативные организации привлекались для согласования принципов и основных инструментов реализации ОСП, целевой «европейской сельскохозяйственной модели» (которой на начальном этапе была признана традиционная семейная ферма). Для повышения доверия к ОСП и налаживания обратной связи с проводящими ее наднациональными институтами еще в конце 1950-х гг. были созданы соответствующие международные организации индивидуальных фермеров и кооператоров, официально признанные их представителями на уровне ЕС. В настоящее время фермеров представляет Комитет профессиональных сельскохозяйственных организаций ЕС (КОПА), а кооператоров — Генеральная конфедерация сельскохозяйственных кооперативов ЕС (КОЖЕКА). Они призваны координировать усилия национальных фермерских и кооперативных союзов и лоббировать интересы этих союзов и их членов именно на уровне Евросоюза. Обе эти «зонтичные» организации представляют большинство сельхозпроизводителей ЕС (а фактически и всей Западной Европы). КОПА объединяет 60 крестьянских организаций из 28 стран ЕС и 36 партнерских организаций Исландии, Норвегии, Швейцарии и Турции и только в ЕС прямо или косвенно охватывает 13 млн фермеров. КОЖЕКА включает 35 национальных кооперативных союзов стран ЕС и 36 партнерских организаций и представляет интересы более 40 тыс. кооперативов в сельском, лесном и рыбном хозяйствах, а также в пищевых отраслях с общим числом занятых около 700 тыс. человек и годовым оборотом свыше 300 млрд евро.

Основными целями деятельности КОПА и КОЖЕКА являются:

- рассмотрение всех вопросов развития ОСП;
- представление интересов всего аграрного сектора;
- выработка соответствующих общих решений;
- поддержание и развитие контактов с властями ЕС и другими организациями и социальными партнерами на уровне Евросоюза.

Несмотря на наличие собственных специфических интересов и организационную самостоятельность, КОПА—КОЖЕКА фактически действуют как единая структура по защите интересов аграрного сектора, с начала 1960-х гг. имеют общий секретариат и Координационный комитет президиумов. Для реализации этих целей КОПА—КОЖЕКА организуют с участием национальных фермерских и кооперативных союзов обсуждения всех значимых вопросов национальных аграрных политик и ОСП ЕС. Информационно-аналитическое обеспечение этой работы возложено примерно на 50 рабочих групп (преимущественно совместных), ежегодно готовящих сотни мероприятий, докладов, экспертиз и рекомендаций по основным товарным секторам или общим проблемам го-

горизонтального или вертикального развития продовольственной цепи (альтернативных разработкам ЕК).

Президентами КОПА и КОЖЕКА и генеральными секретарями КОПА—КОЖЕКА избираются профессионалы, имеющие большой практический опыт: крупные функционеры ориентированных на крестьянство политических партий и (или) национальных фермерских объединений (нынешний президент КОПА А. Я. Маат — председатель регионального отделения четвертой по величине партии Нидерландов, генеральный секретарь двух крупных голландских фермерских союзов), руководители кооперативных групп национального масштаба (нынешний президент КОЖЕКА К. Пеис — владелец крупного зернового и свиноводческого хозяйства и многолетний лидер французской кооперативной группы, объединяющей 15 тыс. фермеров), авторитетные госслужащие (например, бывшие статс-секретари минсельхозов) и организаторы кооперативного движения (нынешний генсекретарь КОПА—КОЖЕКА П. Песонен).

Свои пожелания и рекомендации КОПА—КОЖЕКА, как правило, формулируют «с запросом», т.е. более широко, чем предлагают институты ЕС и национальные правительства, не боясь дискутировать с ними вплоть до открытого противостояния. Система лоббирования КОЖЕКА на уровне ЕС хорошо отлажена, достаточно эффективна и постоянно совершенствуется с учетом изменяющихся внутренних и внешних условий. Она включает прежде всего регулярные консультации с еврокомиссаром по сельскому хозяйству и развитию села по вопросам стратегии и тактики ОСП, включая внешнеэкономическую сферу (например, переговоры о либерализации агропродовольственной торговли в рамках ВТО или двусторонних отношений). По мере необходимости проводятся встречи руководства КОПА—КОЖЕКА с другими членами ЕК и ее председателем. Активно работают они и с профильными комитетами и главными политическими группами Европарламента. Взаимодействие КОПА—КОЖЕКА с Советом ЕС (прежде всего с входящим в него Советом министров сельского хозяйства) происходит как непосредственно (через представление своих оценок и предложений), так и косвенно (через министров сельского хозяйства соответствующих стран). Особую роль играет участие экспертов КОПА—КОЖЕКА в работе консультационных органов, готовящих проекты решений ЕК и Совета. Конечно, не все пожелания и предложения КОПА—КОЖЕКА принимаются институтами ЕС, однако их негативная позиция, как правило, блокирует прохождение в них соответствующих проектов до внесения определенных корректировок. В оправданных случаях КОЖЕКА наряду с формализованным лоббированием может поддерживать и другие формы воздействия на институты ЕС со стороны фермеров, вплоть до манифестаций и протестных акций.

В последние годы активизировалась «публичная дипломатия» КОПА—КОЖЕКА, прежде всего в связи с расширением ЕС и развитием отношений с другими странами (например, Южной Кореей, США) и интеграционными группировками (например, МЕРКОСУР). Так, в 2012 г. руководство КОПА—КОЖЕКА обсуждало перспективы и проблемы будущего распространения ОСП на балканские страны — кандидаты в ЕС с представителями их фермерских и кооперативных организаций и минсельхозов, а в 2014 г. — возможные компромиссы в аграрной торговле в рамках будущего Трансатлантического торгово-инвестиционного партнерства ЕС—США с американскими законодателями.

В ходе подготовки к нынешней реформе ОСП, в частности из-за настойчивости и эффективности лобби КОПА—КОЖЕКА, удалось не допустить резкого снижения расходов на аграрную политику, отстоять льготный режим субсидирования для фермеров отдельных отраслей (например, овце- и козоводства) и регионов, молодых фермеров, добиться смягчения экологических и иных условий получения субсидий малыми и средними фермами, укрепить «сети безопасности», снижающие рыночные риски для сельхозтоваропроизводителей, и отстоять права кооперативов в этих сетях наряду с продвигаемой Еврокомиссией новой формой «организаций производителей», расширить финансовую поддержку научно-консультационной базы фермеров и др.

Во многом благодаря деятельности КОПА—КОЖЕКА аграрный сектор Евросоюза достаточно стабилен и гибко адаптируется к новым мировым трендам господдержки.

Список литературы

1. Сайт Европейского союза // <http://europa.eu>.
2. Сайт <http://rudocs.exdat.com/docs/index-96974.html?page=3>

*Белугин Алексей Юрьевич,
младший научный сотрудник Евразийского
центра по продовольственной безопасности
МГУ им. М. В. Ломоносова*

ОПЫТ США ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПОДДЕРЖКЕ ВНУТРЕННИХ СЕЛЬХОЗПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ В УСЛОВИЯХ ЧЛЕНСТВА В ВТО

Соединенные Штаты Америки относятся к числу стран, являющихся мировыми лидерами по производству сельскохозяйственной продукции на душу населения. Производство зерна (в весе после доработки) на душу населения в 2012 г. составило примерно 1387 кг на человека в год, масла растительного — 31,5 кг на человека в год, скота и птицы в убойном весе — 135 кг на человека в год, молока — 288,7 кг на человека в год. Ежегодно (по данным на 2013 г.) США производят около 437 млн т зерновых, 29,8 млн т сахарной свеклы, 27,9 млн т сахарного тростника, 35,9 млн т овощей и бахчевых (2012 г.), 42,5 млн т скота и птицы (в убойном весе, 2012 г.) (рассчитано по данным [11]). Совокупные сельскохозяйственные угодья США составляют примерно 409 млн га. В связи с этим для Соединенных Штатов Америки вопрос физического наличия и физической доступности (удельный вес железнодорожных линий — 2,3 км на 100 км², удельный вес дорог — 66,58 км на 100 км²[12]) продовольствия не является острым и актуальным. По этой причине на первый план в настоящее время выходят вопросы экономической доступности продовольствия для населения, безопасности и качества потребляемых продуктов питания, а также обеспечения стабильности продовольственного снабжения.

В отдельные периоды времени в США прямо ставилась проблема продовольственной безопасности. Пример — закон 1985 г. «О продовольственной безопасности США» (Food Security Act of 1985 [5]), принятый за год до начала Уругвайского раунда переговоров. Принятие закона ознаменовало собой подтверждение стратегического значения сельского хозяйства для Соединенных Штатов Америки и подчеркнуло взятый государством курс на поддержку производителей сельскохозяйственной продукции. Закон, в частности, предусматривал: осуществление структурной политики посредством сокращения посевов некоторых культур,

консервации эродированных земель, страхование сельскохозяйственной деятельности, развитие государственных научных программ в области сельского хозяйства, опытных станций и сельскохозяйственных колледжей, финансирование сертификационных мероприятий и проч.

Согласно этому закону, продовольственная безопасность считается достигнутой в том случае, когда население страны обеспечено продуктами питания собственного производства и когда появляется возможность *экспортировать продовольствие* [1, с. 50] (по различным продуктам были заложены минимальные пороговые значения экспорта, например, по молоку в 1988 г. — 150 тыс. т: «Through fiscal year 1988, at least 150,000 tons of CCC dairy products must be sold annually for export at prices set by the Secretary, if such sales will not interfere with usual U. S. marketings nor disrupt world prices of agricultural commodities and normal patterns of commercial trade»).

Важным для понимания американского опыта поддержки внутренних сельхозпроизводителей и решения выше обозначенной проблемы является закон 1996 г. «О совершенствовании и реформировании сельского хозяйства» (Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996 [16]), который не только предоставил фермерам большие свободы в планировании объемов сельскохозяйственного производства, но и способствовал наращиванию экспортного потенциала американских аграриев. Закон включает новую программу поддержки сельскохозяйственного рынка и субсидирования производства основных сельскохозяйственных продуктов под названием «Продовольствие для мира». Основной ее задачей было оказание поддержки правительствам и неправительственным организациям развивающихся стран (СНГ, Восточной и Центральной Европы) при переработке и продаже доступных по цене товаров из США, «поддержки свободного предпринимательства».

Правилами ВТО не ограничиваются меры регулирующего воздействия, относящиеся к так называемой «зеленой корзине», которые, как считается, вносят минимальные искажения в международную торговлю. К их числу относятся [19]:

- 1) услуги общего характера, включающие: научные исследования, исследования в связи с программами охраны окружающей среды и исследовательские программы по конкретным продуктам; борьбу с вредителями и болезнями; услуги по подготовке кадров; услуги по распространению знаний и консультационные услуги; инспекционные услуги; услуги по инфраструктурному обеспечению (строительство дорог, обеспечение энергоснабжения) и т.д.;
- 2) создание государственных резервов для обеспечения продовольственной безопасности (при условии осуществления закупок по рыночным ценам);
- 3) внутренняя продовольственная помощь;

- 4) прямые выплаты производителям, включающие несвязанные выплаты для поддержки доходов, страхование доходов и программ спасательных мер, помощь при бедствиях, пенсионные программы для производителей и т.д.;
- 5) различные формы содействия структурным изменениям в сельском хозяйстве.

Вышеперечисленным активно пользуются законодатели в США, примером может служить закон 1990 г. «О сохранении сельскохозяйственных земель и торговле» (Food Agricultural Conservation and Trade Act of 1990 [17]), который способствовал консолидации усилий фермеров и государства в решении важных задач в области аграрной политики. Основной акцент был сделан на программах регулирования объемов производства сельскохозяйственных культур, т.е. на содействии структурным изменениям в сельском хозяйстве. Был выработан подход к расходам на сельское хозяйство как к долгосрочным инвестициям в стабильность развития и независимость сельского хозяйства США.

По окончании действия закона 1996 г. (в 2002 г.) был принят аграрный законопроект США (Farm Security and Rural Investment Act of 2002 [18]), предусматривающий увеличение общего объема поддержки сельскохозяйственных производителей за 10 лет на 60% — до 190 млрд долл. (из них только 360 тыс. — непосредственно субсидии, 17,1 млрд — расходы на консервацию земель). На смену этому законодательному акту был принят Food, Conservation, and Energy Act of 2008, также предусматривающий значительную поддержку сельскохозяйственных производителей: по отдельным категориям производимых товаров субсидии выросли в 2,5 раза [9], была выделена дополнительная доплата за корма с высокой стоимостью, дальнейшее развитие получили программы страхования от стихийных бедствий.

Помимо непосредственной поддержки в качестве косвенного метода оказания помощи внутренним сельхозпроизводителям и обеспечения стабильности поступления продовольствия на внутренние рынки страны можно рассматривать поддержание платежеспособного спроса на продукты питания со стороны социально незащищенных слоев населения. Параллельно главным образом решается проблема экономической доступности продовольствия для социально незащищенных слоев населения. С целью оказания адресной поддержки нуждающимся американским правительством собирается сопутствующая информация по демографическим и социальным характеристикам нуждающихся (возраст, пол, раса, латиноамериканское происхождение, семейное положение, ветеранский статус, сведения об образовании, профессии и доходах), адаптирующая программы помощи под отдельные социальные группы. Так, в 2008 г. 55% домашних хозяйств США участвовали более чем в трех крупнейших федеральных продовольственных

программах помощи в питании, дополнительных программах продовольственной помощи (Supplemental Nutrition Assistance Program — SNAP), программе продовольственных талонов, специальной справочной программе питания для женщин, младенцев и детей (The Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children — WIC) и Национальной программе школьных обедов [4].

Программа продовольственных талонов [7] (SNAP) в целом доступна практически всем домохозяйствам с низкими доходами. В соответствии с федеральными правилами для получения талонов на питание положение семьи должно отвечать трем критериям (в некоторых штатах представленные границы выше):

- общий ежемесячный доход семьи ниже или равен определенному критическому значению, зависящему от размера домохозяйства. К примеру, для семьи из трех человек он в целом должен быть на уровне или ниже 130% от черты бедности, или примерно 2069 долл. (срок действия — сентябрь 2013 г.);
- чистый доход, или доход после отчислений, должен быть меньше или равен черте бедности (применяется при высокой стоимости жилья и уходе за ребенком);
- активы должны опускаться ниже определенных пределов: домашние хозяйства без пожилых членов семьи должны иметь активы в размере 2000 долл. или меньше, а семьи с престарелыми членами семьи или инвалидами должны иметь активы в размере 3250 долл. или меньше.

В рамках данной программы домохозяйство может получить содержание (allotment) в размере от 200 до 1202 долл. в месяц (последнее — домохозяйство из 8 человек + 150 долл. за каждого дополнительного члена домохозяйства).

Специальная справочная программа питания для женщин, младенцев и детей (WIC) [8] предоставляет продукты питания, образование в области здравоохранения и других социальных услуг малообеспеченным беременным и кормящим женщинам, а также новорожденным и детям в возрасте до 5 лет, которые находятся на опасном питании. Участники WIC получают чеки или ваучеры на покупку продуктов питания каждый месяц. У участников программы доход семьи должен быть на уровне или ниже 185% по отношению к уровню бедности. Также участникам предоставляется право получения преимуществ по другим программам, таким как дополнительная программа продовольственной помощи, Medicaid, или Временной помощи нуждающимся семьям.

Национальная программа школьных обедов [6] (*National School Lunch Program*) представляет собой форму поддержки из федерального бюджета, которая обеспечивает сбалансированные, недорогие или бесплатные обеды для детей из малообеспеченных семей. Стоит отметить, что

подобный опыт весьма распространен в мире и не является уникальными для США. Так, по оценкам экспертов, порядка 250 млн детей в 144 странах в настоящее время получают бесплатное или льготное школьное питание [2, с. 2].

В США дети из семей с доходами на уровне или ниже 130% черты бедности имеют право на бесплатное питание. Дети из семей, чьи доходы составляют от 130% и 185% от черты бедности, имеют право на льготное питание. С целью более полного задействования потенциала местных производителей можно делать акцент на обеспечении детей именно свежей, скоропортящейся продукцией, например, молоком.

Отдельно можно отметить американские программы помощи для бедных людей с минимальной заработной платой, к числу которых относятся программа Кредита на налог от заработанного дохода (Earned Income Tax Credit — EITC) [15] и программа Временной помощи нуждающимся семьям (Temporary Assistance for Needy Families — TANF) [3]. Благодаря им семьи с низкими доходами получают дополнительные средства, определенную часть которых они могут потратить на продовольствие, т.е. косвенно эти программы улучшают экономическую доступность продовольствия в обществе и поддерживают в том числе местных аграриев.

Следующим важным элементом обеспечения продовольственной безопасности в США и косвенным методом поддержания внутренних сельхозпроизводителей через ограничение конкуренции является контроль качества и безопасности продуктов питания (food safety). С его помощью не только обеспечиваются полезность и питательность поступающего на внутренний рынок продовольствия (составная часть продовольственной безопасности), но и создаются нетарифные барьеры для доступа на рынок внешним сельхозпроизводителям. Обязательства членов ВТО по обеспечению доступа на рынок перечисляются в 4-й статье Соглашения по сельскому хозяйству и относятся к таможенным пошлинам, квотам, в том числе к нетарифным барьерам. Нетарифные барьеры включают технические барьеры в торговле, санитарные и фитосанитарные меры, процедуры лицензирования и другие административные и бюрократические требования, которые могут служить существенным препятствием в торговле.

Соглашения ВТО устанавливают критерии для разграничения оправданных и неоправданных нетарифных барьеров. Для сведения к минимуму споров странам настоятельно рекомендуется брать за основу своих внутренних технических нормативов или стандартов нормативные документы, разработанные международными организациями, в том числе комиссией Кодекса алиментарииус. Кодекс был учрежден Продовольственной и сельскохозяйственной ООН (FAO) и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) по безопасности продуктов питания; Международным эпизоотическим бюро (OIE) по охране здоровья жи-

вотных и Международной конвенцией по карантину и защите растений (МККЗР) по охране здоровья растений. Однако соглашение позволяет членам принимать более строгие санитарные и фитосанитарные нормы, если для этого имеется научное обоснование, полученное на основе оценки риска.

В этой связи весьма ценным является опыт США в области установления нетарифных барьеров с учетом ограничений ВТО. Например, закон о модернизации пищевой безопасности (Food Safety Modernization Act — FSMA [10, 14]), принятый Конгрессом 21 декабря 2010 г. и подписанный президентом США Барак Обамой в 2011 г., призван обеспечить безопасность поставок продовольствия в США путем смещения акцента: отныне внимание федеральных органов регулирования будет сосредоточено не столько на реагировании на случаи загрязнения продовольственной продукции, сколько на их предотвращении.

К важным мероприятиям по модернизации, описанным в законе и направленным на повышение продовольственной безопасности, могут быть отнесены [13]:

1. Профилактические меры контроля.

Федеральное управление по контролю за качеством продовольствия и медикаментов США (УКПМ) впервые получило законодательный мандат, позволяющий требовать всеобъемлющего профилактического контроля по всей цепочке поставок продовольствия:

- в законе прописаны изменение подхода УКПМ к проблемам продовольственной безопасности и отказ от системы, в рамках которой управление занималось не столько предотвращением вспышек заболеваемости, сколько принятием ответных мер. Закон устанавливает определенные требования для объектов пищевой промышленности: они обязаны оценить факторы риска в своей деятельности, принять эффективные меры по предотвращению загрязнения и осуществлять контроль над процессом, а также подготовить корректирующий план на случай возникновения каких-либо трудностей;
- закон также предписывает УКПМ установить стандарты безопасного производства и сбора фруктов и овощей, с тем чтобы минимизировать риск возникновения опасных заболеваний или смерти;
- важным аспектом в работе по модернизации системы продовольственной безопасности является возможность возложить ответственность за предупреждение загрязнения на предприятия пищевой промышленности.

2. Инспектирование и соблюдение требований.

В законе признается, что инспектирование является важным средством, позволяющим гарантировать соблюдение отрасли своих обяза-

тельств по производству безопасной продукции. УКПМ будет обеспечивать выполнение этих ожиданий следующим образом:

- используя собственные инспекционные ресурсы на основе оценки риска;
- применяя инновационные подходы к проведению проверок, с тем чтобы добиться наивысшей эффективности и рациональности при существующих ресурсах.

3. Безопасность импортируемых продуктов питания.

Закон также существенно расширяет возможности УКПМ по обеспечению более жесткого надзора за миллионами наименований продуктов питания, ежегодно поступающих в США из других стран мира. По некоторым оценкам, 15% продуктов питания поступают в США из-за рубежа, в том числе 60% свежих фруктов и овощей и 80% морепродуктов.

Конкретные положения закона в отношении безопасности импортируемых продуктов питания сводятся к следующему:

- импортеры обязаны проводить проверку поставщиков, с тем чтобы обеспечить безопасность импортируемых продуктов питания;
- УКПМ имеет полномочия отказывать во ввозе импортируемых продуктов питания, если иностранное предприятие или страна не дает разрешения на проведение проверки УКПМ;
- УКПМ имеет полномочия на основании критериев риска требовать сертификации, которая подтвердит, что импортируемые продукты питания соответствуют стандартам безопасности;
- импортерам предлагаются стимулы к принятию дополнительных мер по повышению продовольственной безопасности в рамках добровольной программы УКПМ, предусматривающей ускоренную проверку импортируемых товаров, если импортер предпринял определенные действия, позволяющие гарантировать безопасность продуктов питания.

4. Меры реагирования.

УКПМ впервые получило право на принудительное изъятие любых пищевых продуктов. УКПМ полагает, что будет не слишком часто пользоваться этим правом, поскольку в большинстве случаев предприятия пищевой промышленности реагируют на его предложения о добровольном изъятии; в то же время управление рассматривает новые полномочия как важный шаг на пути расширения возможностей УКПМ по защите общественного здоровья.

5. Расширение сотрудничества.

В законе признается важность укрепления существующего сотрудничества между всеми ведомствами, которые отвечают за продовольственную безопасность в США (на государственном, местном, территориальном, племенном уровнях и уровне штатов) и за рубежом, для решения стоящих перед ними задач в сфере здравоохранения.

Обобщая вышесказанное, можно сделать вывод, что Соединенные Штаты Америки имеют обширный опыт обеспечения продовольственной безопасности страны в условиях членства в ВТО, систематизация которого приведена в табл. 1.

Таблица 1

Систематизация нормативно-правовых актов США, оказывающих влияние на значение показателей продовольственной безопасности по сферам сельскохозяйственной и торговой политики, регулируемым Соглашением по сельскому хозяйству ВТО

| | | Показатель продовольственной безопасности | | | |
|--------------------------------------|----------------------|---|--|-------------------------------|--|
| | | Физическая доступность | Экономическая доступность | Полезность и питательность | Стабильность поступления |
| Сферы политики, регулируемые ССХ ВТО | Доступ на рынок | | | Food Safety Modernization Act | Food Safety Modernization Act |
| | Внутренняя поддержка | Food Security Act of 1985 | SNAP, WIC, Национальная программа школьных обедов, Earned Income Tax Credit, Temporary Assistance for Needy Families | | Food Agricultural Conservation and Trade Act of 1990, Farm Security and Rural Investment Act of 2002, Food, Conservation, and Energy Act of 2008 |
| | Экспортные субсидии | | | | Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996 |

Список литературы

1. *Ерасова Е. А.* Экономико-правовые аспекты продовольственной безопасности России // Вестник Санкт-Петербургского университета. — 2009. — Сер. 5. — Вып. 4.
2. Бюллетень № 7 Аграрного центра МГУ, сентябрь 2013 // www.ecfs.msu.ru.
3. Сайт департамента здоровья и услуг населению // США <http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/programs/tanf>.
4. Сайт Министерства сельского хозяйства США // www.ers.usda.gov.
5. Сайт Министерства сельского хозяйства США // <http://www.ers.usda.gov/publications/aib-agricultural-information-bulletin/aib498.aspx#.UW7NhbvMg>.

6. Сайт Министерства сельского хозяйства США // <http://www.ers.usda.gov/topics/food-nutrition-assistance/child-nutrition-programs/national-school-lunch-program.aspx#.UXAPtEbdvMg>.
7. Сайт Министерства сельского хозяйства США // http://www.fns.usda.gov/snap/applicant_recipients/eligibility.htm.
8. Сайт Министерства сельского хозяйства США // <http://www.fns.usda.gov/wic/howtoapply/eligibilityrequirements.htm>.
9. Сайт Министерства сельского хозяйства США // http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/farmbillprovisionupdate_jeff2.pdf.
10. Сайт Министерства сельского хозяйства США // http://www.fsis.usda.gov/PDF/Slides_030311_KGreen_FSMA.pdf.
11. faostat.fao.org.
12. База данных по индикаторам продовольственной безопасности ФАО // <http://www.fao.org/publications/sofi/food-security-indicators/en/>.
13. Сайт департамента продовольствия и медикаментов США // <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm243094.htm>.
14. Сайт United States Government Printing Office // <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ353/pdf/PLAW-111publ353.pdf>.
15. Сайт налогового управления США // <http://www.irs.gov/Individuals/EITC-Home-Page--It's-easier-than-ever-to-find-out-if-you-qualify-for-EITC>.
16. Сайт национального центра по сельскохозяйственному законодательству США // <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/farmbills/1996.htm>.
17. Сайт национального центра по сельскохозяйственному законодательству США // <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/farmbills/1990-1.pdf>.
18. Сайт национального центра по сельскохозяйственному законодательству США // <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/farmbills/2002.htm>.
19. Сайт Всемирной торговой организации, Соглашение по сельскому хозяйству, приложение 2 // http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf.

*Гребенкина Алина Михайловна,
студентка магистратуры
экономического факультета
МГУ им. М. В. Ломоносова*

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В КАНАДЕ

В Канаде активно используется система поддержки сельского хозяйства государством, при этом постоянно совершенствуется механизм поддержки. В 1958 г. в стране был введен Закон о поддержке сельского хозяйства (*Agriculture Stabilization Act (ASA)*). С тех пор всегда существовала по крайней мере одна государственная программа национального масштаба, направленная на поддержание нормальных условий развития сельскохозяйственного сектора и стабилизацию доходов сельхозпроизводителей.

Государственная поддержка сельского хозяйства в Канаде — это плод последовательного выбора наиболее удачных инструментов, различных компромиссов федерального правительства, провинций и территорий, а также фермеров, адаптации к воздействию различных факторов на развитие сельского хозяйства и аграрную политику Канады. На состояние государственной поддержки на протяжении всей истории наиболее сильно воздействуют два фактора: условия международных экономических связей и возможности бюджета государства. Истоки современной системы государственной поддержки, ориентированной на поддержку доходов фермеров, уходят в 1950-е гг. прошлого века.

Начало формированию современной системы государственной поддержки сельского хозяйства положено, как было сказано, принятым в 1958 г. Законом о поддержке сельского хозяйства. В течение следующих 30 лет система государственной поддержки сельского хозяйства постоянно совершенствовалась и осуществлялась преимущественно как продуктивно-специфическая поддержка различных видов сельскохозяйственной продукции и отраслей. Программы адаптировались к изменяющимся условиям функционирования сельского хозяйства. Например, в 1976 г. правительством страны была принята стабилизационная программа поддержки выращивания зерновых культур (*Western Grain Stabilization Program (WGSP)*), примечательная тем, что предполагала стабилизацию потоков доходов сельскохозяйственных производителей, а не цен в отличие от других стабилизационных программ.

Начиная с 1981 г. правительство страны стало формировать стратегическую концепцию траектории развития сельского хозяйства. В июле

1981 г. Министерством сельского хозяйства Канады было представлено положение о перспективах роста (*Challenge for growth*), послужившее основой агропродовольственной национальной стратегии развития на следующие пять лет. Оно впервые затронуло всех экономических агентов сельскохозяйственного сектора (поставщиков, производителей, дистрибьюторов, розничных торговцев продукцией и других агентов).

В ноябре 1986 г. на ежегодной конференции министров в Ванкувере, по существу, была представлена национальная сельскохозяйственная стратегия (*National Agriculture Strategy*), направленная на повышение доходов и занятости в сельскохозяйственном секторе с учетом специфики отдельных регионов страны.

В 1989 г. была разработана стратегия развития пищевой промышленности (*Growing together*), в рамках которой правительство выступило с предложением усиления рыночной ориентации пищевой промышленности. Дополнительно была озвучена идея ослабления регулирования и контроля деятельности пищевой промышленности в целях большей самостоятельности и рентабельности.

В сентябре 1994 г. Министерством сельского хозяйства была выработана концепция развития сельского хозяйства (*Future directions for Canadian agriculture and agri-food*), в рамках которой вновь был сделан акцент на выгоды рыночной ориентации сельского хозяйства, конкурентоспособного и интенсивно растущего, экологически устойчивого, быстро реагирующего на изменения внешнего и внутреннего спроса. Относительно новой в этом заявлении была идея о том, что самостоятельность и рентабельность сельскохозяйственного сектора должны в конечном счете привести к меньшей зависимости от государственной поддержки.

В преддверии присоединения Канады к ВТО возникла необходимость изменения аграрной политики и системы государственной поддержки. Канада готовилась к присоединению к ВТО заблаговременно, и все программы поддержки 1990-х гг. учитывали факт предстоящего присоединения к ВТО в 1995 г. В соответствии с принятым в 1991 г. Законом о защите доходов сельскохозяйственных производителей (*The Farm Income Protection Act (FIPA)*), пришедшим на смену Закону о поддержке сельского хозяйства (*ASA*), были свернуты некоторые программы прошлого поколения (в частности, стабилизационная программа поддержки *WGSP*) и получили развитие новые программы:

1. Программа накопительных сберегательных счетов для поддержки небольших изменений прибыли (*Net Income Stabilization Account (NISA)*).
2. Стабилизационная программа для больших колебаний доходов (*Gross Revenue Insurance Program (GRIP)*).
3. Программа страхования сельскохозяйственных культур (*Crop Insurance Component (CI)*).

4. Программа страхования доходов (*National Tripartite Stabilization Program (NTSP)*).

В рамках действия программ нового поколения, отвечавших требованиям ВТО, были сокращены прямые ситуативные государственные выплаты (например, субсидии производителям зерновых культур), расширены программы поддержания непосредственно доходов, а также изменены условия сельскохозяйственного страхования, действовавшие с 1959 г.

В 1998 г. была принята программа поддержки сельскохозяйственных агентов в условиях стихийных бедствий (*Agricultural Income Disaster Assistance (AIDA)*). В рамках данной программы сельскохозяйственные производители получили возможность претендовать на компенсацию потерь дохода в случае, если по причине стихийных бедствий потеря дохода составила более 70% средневзвешенного по трем годам дохода. Такая схема компенсации потерь впоследствии была признана невыгодной для сельскохозяйственных производителей, поскольку факт трехлетнего сглаживания дохода делал наступление страхового случая менее вероятным. Поэтому в 2001 г. программа AIDA была заменена на программу *CFIP (Canadian Farm Income Program)*, во многом схожую с программой-предшественницей, но скорректированную с учетом недостатков.

В 2003 г. программы NISA, GRIP и CI были заменены на программу стабилизации доходов сельскохозяйственных производителей *CAIS (Canadian Agricultural Income Stabilization)*. В рамках новой программы была поставлена задача защиты фермеров от негативных колебаний дохода. Вплоть до 2006 г. программа пережила ряд корректирующих модификаций, однако практики признавали программу CAIS, во-первых, сложной (неоправданно нагроможденной документацией) и, во-вторых, нерелевантной по соотношению затрат и выгод для производителей. Согласно результатам опроса, опубликованного Ассоциацией малого и среднего бизнеса Канады *CFIB (Canadian Federation of Independent Business)* в 2006 г., 60% участников программы остались недовольны ее функционированием.

В целях устранения выявленных недостатков государственной поддержки на период 2003–2008 гг. в качестве концептуальной основы функционирования и развития сельскохозяйственного сектора экономики была принята платформа *APF (Agriculture Policy Framework)*. Платформа APF представляла собой среднесрочный план развития, в рамках которого предполагалось обеспечение сектора дополнительными возможностями наращивания благосостояния, инструментами координации деятельности, механизмом отслеживания колебаний внутреннего и внешнего спроса. Однако это не дало должных результатов.

В 2008 г. правительство признало, что программа APF была недостаточно эффективной вследствие нескоординированности регулирования на федеральном, провинциальном и территориальном уровнях (*Federal-Provincial-Territorial (FPT)*). Отсутствие слаженной координации действий правительства на различных государственных уровнях провоцировало

неопределенность ситуации в сельскохозяйственном секторе, которая, в свою очередь, генерировала излишний расход бюджета на дублированные цели. Кроме того, среди проблем, сохранивших свою актуальность к 2008 г., практики сельскохозяйственной деятельности особенно подчеркивали проблему большой регуляторной нагрузки для агентов агробизнеса, чрезмерного налогового бремени, а также отсутствия программ комплексной защиты фермерских хозяйств.

В 2008 г. правительством Канады (премьер-министром Стивеном Харпером, лидером Консервативной партии) был провозглашен переход к новой аграрной политике, получившей название «Движение вперед» (*Growing Forward (GF)*). В 2013 г. свой период действия завершил первый пятилетний модуль программ, и с апреля 2013 г. концептуальной основой системы национальной поддержки сельского хозяйства выступает второй модуль программ, GF2, предполагающий свое функционирование до 2018 г. Принципиальной позитивной идеей принятия GF2 в качестве методологической основы развития является встраивание этой платформы в систему ранее проведенных программ, с тем чтобы сохранить преемственность курса государственной поддержки и одновременно устранить недостатки платформ-предшественников.

Программа GF, как концептуальная основа современной аграрной политики Канады, начала функционировать в условиях относительно малого оптимизма сельскохозяйственных экономических агентов (малых и средних производителей). Причинами слабого оптимизма в сельскохозяйственном секторе традиционно выступают высокие и непредсказуемые сельскохозяйственные издержки, а также ножницы цен, не позволяющие производителям быть конкурентоспособными на рынке.

На реализацию программ в рамках GF было выделено 1,3 млрд долл., из которых 780 млн долл. были профинансированы за счет федерального бюджета Канады и 520 млн долл. — за счет бюджетов территориальных образований. На эти средства в рамках GF был реализован базовый блок программ — программы в области управления бизнес-рисками (*Business Risk Management programs (BRM)*), а также дополнительный блок программ, разработанных по собственному усмотрению провинциями.

Базовый блок программ BRM платформы GF ставил задачей обеспечение снижения потерь дохода сельскохозяйственных производителей вследствие волатильности мировых цен и неблагоприятных погодноклиматических условий и включал в себя следующие четыре программы: *AgriInvest*, *AgriStability*, *AgriInsurance*, *AgriRecovery*.

1. Программа *AgriInvest* заменила программы *NISA* и *CAIS*. Во-первых, программа стала инструментом защиты доходов фермеров от небольших негативных колебаний (менее 15% среднего дохода предыдущих лет). Во-вторых, в рамках программы была организована система накопительных счетов, формирующихся за счет отчислений фермеров, федерального и регионального правительств.

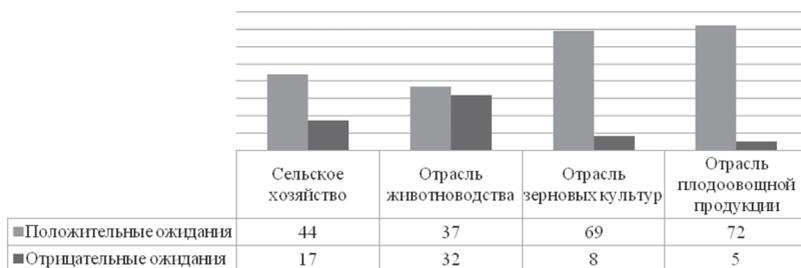
2. Программа AgriStability заменила программу CAIS и стала инструментом поддержки доходов фермеров, применяющимся при большом снижении доходов (превышающем 15% среднего дохода предыдущих лет), обусловленном понижением цен либо повышением издержек.

3. Программа AgriInsurance заменила ранее существовавшую программу страхования урожая CI. В рамках программы появилась возможность страхования не только основных сельскохозяйственных культур (пшеницы, кукурузы, овса, ячменя), но и ряда других культур. Кроме того, в рамках программы AgriInsurance была модифицирована схема оплаты административных и операционных расходов страховых компаний (переведена на условия государственного софинансирования).

4. Программа AgriRecovery стала инструментом защиты доходов фермеров от рисков, обусловленных стихийными бедствиями. В результате появления программы фермеры получили возможность покрытия форс-мажорных издержек небольшого и среднего масштабов.

Стоит отметить, что уже в 2008 г. сельскохозяйственные экономические агенты оказывали лояльность в отношении программ базового блока, около 60% агентов ожидали, что программы будут выступать эффективным механизмом управления риском, особенно в плодоовощной отрасли (рис. 1).

Процент положительных и отрицательных ожиданий программы AgriInvest



Процент положительных и отрицательных ожиданий программы AgriStability

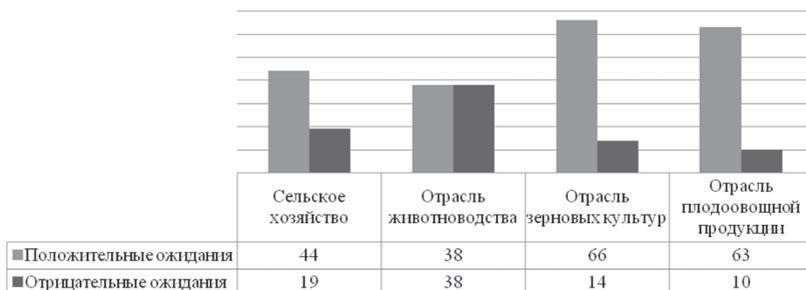


Рис. 1. Ожидания агентов от программ управления рисками

Второй, вспомогательный блок программ в рамках модуля GF включал в себя следующие шесть программ: *Agriculture Innovation Program (AIP)* (33% финансирования блока), *Agriculture Sustainability Program (ASP)* (25%), *Agriculture Land Development Program (ALDP)* (21%), *Agriculture Opportunities Program (AOP)*, *New Farm Investment Program (NFIP)*, *Mitigating Agriculture Risks (MAR)*.

Программа инновационного развития AIP поставила основной задачей более эффективное использование простаивающих мощностей и сельскохозяйственных ресурсов. Включала проекты по механизации ферм, потенциалу использования альтернативных источников энергии, совершенствования процесса производства на отдельных стадиях (уборки урожая, кормления сельскохозяйственных животных, обработки производственных территорий).

Программа ASP была нацелена на обеспечение продовольственной безопасности и охраны окружающей среды. В отношении *охраны окружающей среды* программа предполагала стимулирование организации работы фермерских хозяйств с учетом необходимости охраны окружающей среды, предусматривала разработку фермерскими хозяйствами мероприятий по преодолению ряда агроэкологических рисков благодаря более эффективной организации процессов использования удобрений, борьбы с вредителями, утилизации отходов, хранения химических веществ и др. В области *продовольственной безопасности* программа была призвана способствовать переходу к организации производства с учетом соблюдения стандартов продовольственной безопасности. Программа предполагала распространение информации о продовольственной безопасности, оказание фермерским хозяйствам консультационных услуг по продовольственной безопасности, оценку соблюдения мер продовольственной безопасности хозяйствами. В рамках программы были предусмотрены и реализованы проекты по разработке системы безопасного хранения продуктов, стимулирования к использованию отвечающего санитарным нормам технического оборудования, стандарта очистки воды.

Целью программы улучшения земель ALDP было обеспечение максимума продуктивности сельскохозяйственных земель, интенсификации использования новых территорий в сельскохозяйственных целях. Программа предполагала финансирование очистки земель от сорных растений, а также дренажа земель; финансирование сохранения богатства торфяных почв, земляных работ, топографических исследований, работ по подготовке почв к сельскохозяйственному использованию.

Программа AOP предусматривала поиск и предоставление финансовой поддержки, стимулирование эффективного использования человеческих и природных ресурсов. Она способствовала аккумулярованию средств на специфическое обучение персонала сектора, развитию возможностей электронного маркетинга в провинциях. Проекты в рамках

программы включали меры по содействию трудоустройству в сельскохозяйственном секторе, повышению уровня квалификации персонала, включению в учебный процесс студентов учебных заведений курсов по агроэкономике.

Предметом программы NFIP была помощь входа на рынок для новых фермеров, создание стимулов и системы поощрений для новых участников фермерских отношений. В рамках программы было реализовано несколько проектов, в частности проект фермерского строительства и инфраструктурного обеспечения, механизации и логистики фермерских хозяйств.

Программа MAR была направлена на разработку и внедрение инновационных способов борьбы с рисками, сопряженными с сельскохозяйственной деятельностью, повышение самостоятельности и независимости сектора в вопросе управления рисками. Практическая составляющая программы в идеале заключалась в содействии полному хеджированию непростых сельскохозяйственных рисков посредством необычных инновационных страховых продуктов. Проекты в рамках программы были ориентированы на более гибкую работу систем орошения, освещения, вентиляции, обеспечения безопасности биосреды.

Модуль GF2 начал разрабатываться уже в 2010 г. В конце 2010 г. по программе было достигнуто соглашение на федеральном, провинциальном и территориальном уровнях (*Federal-Provincial-Territorial (FPT)*), и в апреле 2013 г. началась ее реализация.

Задачей функционирования модуля GF2 определено укрепление позиций Канады в качестве одного из мировых лидеров сельскохозяйственного производства. В связи с этим GF2 должна оказывать содействие внедрению инноваций в процесс сельскохозяйственного производства, обеспечивать конкурентоспособность и прозрачность функционирования рынка. Бюджет GF2 определен в размере 3 млрд долл., из которых 1,8 млрд долл. финансируются за счет федерального бюджета Канады и 1,2 млрд долл. — за счет бюджетов территориальных образований.

Тремя приоритетными императивами модуля GF2 стали конкурентоспособность, устойчивость и адаптивность сельскохозяйственного сектора страны (*competitiveness, sustainability, adaptability*). Успех нового модуля будет определен тем, насколько продуктивными будут диалог и взаимодействие правительства и агентов сельскохозяйственного сектора экономики. Именно раскрытие этих трех приоритетов определяет, насколько успешным будет долгосрочное развитие сектора.

Модуль GF2 был разработан с ориентацией на среднесрочный период, включающий исследование возможностей (*opportunities*) и угроз (*threats*), которые, по всей вероятности, сохранятся до 2020 г. Данные возможности и угрозы могут быть систематизированы с использованием известного маркетингового метода стратегического планирования SWOT в части возможностей и угроз (*opportunities and threats*) (табл. 1).

Таблица 1

**Возможности и угрозы (ОТ)
развития сельского хозяйства Канады в 2010–2020 гг.**

| SWOT-анализ модуля GF2 в части ОТ | | | |
|--|---|--|--|
| Возможности (opportunities) | | Угрозы (threats) | |
| 1. Растущий спрос на продукцию сельского хозяйства | 1.1. Рост численности населения и доходов населения Канады | 1. Рост спроса, опережающий рост производства | 1.1. Объективная ограниченность ресурсов в экономике (воды, пахотных земель) |
| | 1.2. Рост биоэнергетической составляющей спроса (использования культур в качестве биотоплива) | | 1.2. Недоверчивость населения к биотехнологическим продуктам |
| | 1.3. Рост экологических проблем, стимулирующий интенсификацию использования биотоплива | 2. Усиление конкуренции за природные ресурсы между секторами экономики | |
| | 1.4. Рост доходов населения развивающихся стран | 3. Рост издержек производства | |
| | 1.5. Мировая проблема продовольственной безопасности | 4. Рост неопределенности в отношении изменения климата | |
| 2. Структурные изменения потребительского спроса | | 5. Конкуренция на международной арене, преимущественно с развивающимися странами | |
| 3. Технологическое преимущество в сравнении с продукцией развивающихся стран | | | |

В качестве ключевого критерия успешной реализации программы рассматривается оперативность реагирования сельскохозяйственного сектора Канады на шоки, сигналы и изменения мировой конъюнктуры (насколько рынок страны сможет сохранять ценовую конкурентоспособность в условиях шоков спроса и предложения, насколько адаптивен будет к изменениям климата и технологий).

Основными задачами программы GF2 стали обеспечение большей адаптивности сельскохозяйственного сектора к изменениям внешних условий работы сектора, улучшение качества институциональной среды, финансирование институциональных и инфраструктурных проектов, разработка инновационных продуктов, способных увеличить производительность и конкурентоспособность сельскохозяйственного сектора страны.

В связи с этим основой программы должны выступать, во-первых, **инновационные продукты (А)** и, во-вторых, **инвестиции в институциональную и инфраструктурную среду (В)**.

- А. Инновационными продуктами модуля GF2 служат следующие:
1. Повышение производительности сектора, коммерциализация продуктов (управления), применение новых бизнес-моделей.
 2. Развитие производственной практики, способной смягчать риски сектора.
 3. Улучшение показателей экологии, ориентация на экологичность производства.
 4. Финансирование научных исследований и анализа, научный подход к выбору проектов инвестирования.
 5. Использование исследований как средства поиска решений проблем.
 6. Осведомленность, информированность сектора о продуктах и процессах посредством удобного доступа к качественной информации.
 7. Обеспечение эффективных логистических и иных связей внутри и вне сектора с природной, культурной и иными составляющими.
- В. Инвестиции в инфраструктурную и институциональную среду в рамках GF2 предполагается осуществлять определенным образом — это в первую очередь:
1. Принятие законов, стандартов, нормативных актов и торговых приглашений, способствующих упрощению производства и эффективности маркетинга товаров и услуг сектора.
 2. Создание специализированных образовательных учреждений, маркетинговых агентств, промышленных и торговых ассоциаций, способных долгосрочно, системно участвовать в повышении производительности, социальной ориентации сектора.
 3. Выделение доли бюджета страны на проекты государственного и местного значения сельскохозяйственной природы (развитие информационных и коммуникационных технологий, железных дорог, лабораторий логистического, ресурсного планирования).
 4. Обеспечение продуктивного диалога сельскохозяйственного сектора и правительства страны, межведомственного сотрудничества.

Предполагается, что такой подход сделает возможным достижение **конкурентоспособности** и роста сельскохозяйственного сектора (А), а также обеспечит его **устойчивость** и адаптивность к внешним шокам (В).

- А. Достижение конкурентоспособности сектора предполагается осуществлять за счет следующих мер:
- 1) конкурентоспособности по издержкам, которая может быть достигнута за счет производственных улучшений и внедрения инновационной практики ведения бизнеса;
 - 2) ассортиментной конкурентоспособности;
 - 3) доступности канадских сельхозпроизводителей как на внешний, так и на внутренние агропродовольственные рынки. Она может

- быть достигнута за счет повышения горизонтальной мобильности производителей из разных провинций внутри страны, скорректированной тарифной политики, тенденции перехода к нетарифному регулированию внешней торговли;
- 4) повышения привлекательности канадского продовольственного рынка на международной арене, которому может содействовать расширение экспорта в развивающиеся страны и страны с формирующимся рынком с учетом национальных предпочтений.
- V. Устойчивость сектора может быть достигнута посредством следующих мер:
- 1) эффективного, ответственного управления ресурсной базой сектора (финансовым, природным и человеческим капиталом), непрерывного мониторинга ресурсной базы на предмет достаточности инвестиций в капитал;
 - 2) повышения социальной ответственности агентов сектора (небезразличия к проблемам продовольственной безопасности, использования ресурсов растений и животных);
 - 3) выработки потенциала адаптивности к изменениям внешней среды функционирования сектора за счет улучшения качества прогнозирования, поиска инвестиционных возможностей, измерения рисков и управления ими.

Предполагается, что в рамках программы GF2 будет уделено внимание увеличению инвестиций в различного рода проекты: научные исследования, проекты по природоохранной деятельности, безопасности пищевых продуктов и биологической безопасности, управлению и развитию конкурентного рынка, эффективности использования ресурсов.

В рамках платформы GF2 сельскохозяйственные товаропроизводители получают доступ к любым программам по их заявкам. При этом программы могут носить как федеральный, так и территориальный характер и различаться в различных провинциях.

Существует практика дифференциации поддержки сельского хозяйства в зависимости от провинции исходя из предпосылки, что фермеры одних провинций нуждаются в большей поддержке, чем фермеры других провинций. В связи с этим в разных провинциях предлагается различный перечень программ, определенный их спецификой. По состоянию на середину 2014 г. в качестве примера программ, на которые открыта подача заявок агентами сельскохозяйственного сектора, могут быть приведены следующие:

| | | |
|---|---|--|
| 1 | Agri Processing Automation and Efficiency — Crop | Программа привлечения инвестиций как в отрасль первичной обработки продукции, так и в отрасль глубокой переработки (зерновых культур и животноводства) |
| | Agri Processing | |
| 2 | Automation and Efficiency — Live-stock | |

| | | |
|----|---|--|
| 3 | Agri Processing Product and Market Development — Crop | Программа помощи выхода провинциальных производителей (зерновых культур и животноводства) на новые рынки |
| 4 | Agri Processing Product and Market Development — Live-stock | |
| 5 | Agricultural Watershed Enhancement | Программа улучшения качества воды в малообеспеченных водой районах |
| 6 | Animal Health Biosecurity Delivery Agent | Программа повышения информированности участников рынка в области биологической безопасности производства |
| 7 | Business Management Skills Development | Программа улучшения навыков управления бизнесом, повышения конкурентоспособности |
| 8 | Business Opportunity | Программа предоставления специализированных бизнес-консультаций для производителей |
| 9 | Food Safety Systems Delivery Agent | Программа разработки и внедрения системы безопасности пищевых продуктов, адаптированная для различных экономических агентов (участников пищевой промышленности, посредников, производителей) |
| 10 | Food Safety Systems Processor | |
| 11 | Food Safety Systems Producer | |
| 12 | Irrigation Efficiency | Программа финансирования работы современного ирригационного оборудования, повышения эффективности использования энергии воды |
| 13 | Livestock Welfare Delivery Agent | Программа повышения производственного потенциала отрасли животноводства, адаптированная для различных экономических агентов (участников пищевой промышленности, посредников, производителей) |
| 14 | Livestock Welfare Processor | |
| 15 | Livestock Welfare Producer | |
| 16 | On-Farm Energy Management | Программа улучшения работы фермерских хозяйств (в области энергоэффективности, стратегического управления, системы водоснабжения) |
| 17 | On-Farm Stewardship | |
| 18 | On-Farm Water Management | |
| 19 | Traceability Pilot | Программа разработки и внедрения эффективных систем оперативного контроля хозяйственного процесса (обучения и стимулирования агентов к использованию современных систем мониторинга) |
| 20 | Traceability Technology Adoption | |
| 21 | Traceability Training | |

Таким образом, основными особенностями современной системы государственной поддержки сельского хозяйства Канады являются многообразие инструментов государственной поддержки; усиление ориентации на несвязанную государственную поддержку, ориентированную на

поддержку доходов; усиление программного регулирования с детализацией количества программ. Основными критериями успешности государственной поддержки являются повышение конкурентоспособности, устойчивости и адаптивности сельского хозяйства Канады. Опыт Канады важно использовать при совершенствовании государственной поддержки сельского хозяйства и особенно сельскохозяйственного страхования в России.

Список литературы

1. AAEA & CAES Joint Annual Meeting. Farm Wealth Implications of Canadian Agricultural Business Risk Management Programs. 08.2013 г.
2. Agriculture council on Saskatchewan (<http://www.agcouncil.ca/>). The Next Policy Framework: Growing Forward 2.
3. Alberta Government (<http://www.growingforward.alberta.ca/>). Growing Forward 2 — Programs Accepting Applications.
4. Canadian Federation of Independent Business (<http://www.cfib-fcei.ca/english/index.html>). Growing Forward — For Some, Not All. 10.2008 г.
5. Department of Natural Resources of Newfoundland and Labrador (<http://www.nr.gov.nl.ca/nr/>). Growing Forward. Highlights in Newfoundland and Labrador.
6. National Farmers Union (<http://www.nfu.ca/>). Growing Forward 2 — Accelerating Globalization, Stalling Food Sovereignty Implications of the GF2 Strategic Initiatives Suite. 02.2013 г.
7. Ontario soil and crop improvement association (<http://www.ontariosoilcrop.org/>). Growing Forward — A Federal-Provincial-Territorial initiative. 09.2014 г.
8. Purdue University (<https://ag.purdue.edu/pages/default.aspx>). Overview of Farm Savings Accounts (FSA) Alternatives. 05.2007 г.
9. Saskatchewan crop insurance corporation (<http://www.saskcropinsurance.com/>). 2013 AgriStability Program Changes.
10. Statistics of Canada (<http://www.statcan.gc.ca/start-debut-eng.html>). Data quality, concepts and methodology: Explanatory notes on direct program payments to producers 12.2012 г.
11. *Хожяинов Н. Т., Назарова А. А.* Государственное содействие развитию инфраструктуры сельскохозяйственного страхования с учетом зарубежного опыта // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). — 2015. — № 53.
12. *Хожяинов Н. Т., Назарова А. А.* Совершенствование государственной поддержки сельскохозяйственного страхования в России // Теория и практика общественного развития. Международный научный журнал. — 2015. — № 6.

ГЛАВА 3

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В УСЛОВИЯХ ЧЛЕНСТВА РОССИИ В ВТО

Узун Василий Якимович, д.э.н.;
Шагайда Наталья Ивановна, д.э.н., профессор;
Янбых Рената Геннадиевна, д.э.н.;
Сарайкин Валерий Александрович, д.э.н.;
Гатаулина Екатерина Александровна, к.э.н.,
РАНХиГС

АДАПТАЦИЯ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ К ТРЕБОВАНИЯМ ВТО¹

До присоединения к ВТО в России сложилась своя система мер государственной поддержки, которая включала в себя экспортно-импортные пошлины и государственные субсидии. Протоколом о присоединении были оговорены условия, которые Россия взяла на себя: по сокращению пошлин, а также ограничениям по субсидиям, которые поддерживали производство определенных продуктов, ресурсов, экспортных товаров, т.е. субсидиям, относящимся к так называемой «янтарной корзине» (иногда называют «желтой»). Сумма таких субсидий учитывается при расчете агрегированного показателя поддержки (АПП) [4]. Даже если сохранить поддержку на современном уровне, то с 2016 г. ее нужно сокращать, так как предусмотренный протоколом о присоединении размер АПП будет превышен. В результате складывается парадоксальная ситуация: в России с относительно небольшой поддержкой сельского хозяйства требуется ее сокращение для выполнения принятых перед ВТО обязательств, тогда как в развитых странах мира с большей поддержкой она не сокращается. Причина этого заключается в том, что соглашение

¹ Материал подготовлен по итогам исследования по теме «Разработка методов оценки последствий вступления России в ВТО и механизмов адаптации политики поддержки сельского хозяйства к требованиям ВТО: Отчет о НИР» / Центр агропродовольственной политики РАНХиГС при Президенте РФ; рук. Н.И. Шагайда; исполн. В. Я. Узун, Е. А. Гатаулина, В. А. Сарайкин, Р. Г. Янбых. — М., 2013. — 213 с.

ВТО по сельскому хозяйству содержит широкие возможности, применение которых позволяет увеличивать поддержку неограниченно, но при этом ее условия должны удовлетворять определенным критериям, относящим поддержку к так называемой «зеленой корзине».

В условиях членства в ВТО у России есть только два пути: либо сокращать сложившуюся поддержку, либо адаптировать ее к требованиям соглашения ВТО по сельскому хозяйству — менять механизмы поддержки так, чтобы большая часть мер стала относиться к «зеленой корзине». Как же можно адаптировать российские меры государственной поддержки сельскохозяйственного производства к требованиям ВТО?

1. Методические подходы к обоснованию способов адаптации к условиям ВТО. Обоснование методики адаптации проводилось в следующей последовательности. Прежде всего следует выявить главные требования ВТО и провести их теоретическое осмысление. На этой основе разработана методика приспособления российской государственной поддержки к условиям ВТО:

- а) другая интерпретация положений и механизмов реализации основных направлений Государственной программы на 2013–20120 гг., включаемых в «янтарную корзину», чтобы они соответствовали основным условиям ВТО, относящимся и проходящим по «зеленой корзине»;
- б) введение в Государственную программу на 2013–2020 гг. новых механизмов в рамках «зеленой корзины», соответствующих соглашению ВТО в области сельского хозяйства;
- в) повышение требований к механизмам в рамках «янтарной корзины», направленным на решение определенных задач;
- г) пересмотр региональной аграрной политики в свете условий ВТО [9].

Соблюдение требований ВТО Россией нередко трактуется как риск ухудшения положения сельскохозяйственных товаропроизводителей и рост вероятности их разорения. В связи с этим доказывается необходимость частичного отказа от обязательств, взятых Россией при присоединении к ВТО, а также необходимость сохранения таможенных ограничений, и более того, высказываются мнения по расширению бюджетного субсидирования в рамках «янтарной корзины» и даже прекращению членства в ВТО [9].

Исследователи, придерживающиеся негативной оценки последствий вступления России в ВТО для сельского хозяйства, аргументируют это тем, что существующая национальная система поддержки является более благоприятной для развития сельского хозяйства и используемые меры и инструменты бюджетной поддержки способствуют его нормальному развитию, тогда как их замена обернется потерями как для сельхозтоваропроизводителей, так и для конечных потребителей и государства в целом.

Но мнение отдельных специалистов и наши расчеты подтверждают, что приспособление оказываемой Россией государственной поддержки сельскому хозяйству к правилам ВТО позволяет отечественным сельхозтоваропроизводителям извлечь определенные выгоды [5]. В частности, важнейшие условия ВТО — сохранение уровня цен при ввозе товара на российскую территорию и уменьшение размера внутренней поддержки, оказывающей искажающее влияние на рыночные взаимоотношения, стимулируют отечественных сельхозтоваропроизводителей повышать конкурентоспособность производства и поддерживать более низкие цены на продовольствие.

Правила ВТО обязывают государства более рационально использовать государственные субсидии, направляемые в сельскохозяйственное производство, хотя на первый взгляд это не очевидно. Это обеспечивается на основе замены продуктово-специфической поддержки на неспецифическую, для которой характерна большая эффективность передаваемых бюджетных средств, нежели в случае бюджетной поддержки цен отдельных видов сельскохозяйственной продукции и приобретения необходимых ресурсов.

Согласно данным ОЭСР, 3/4 средств государственной ценовой поддержки продукции сельского хозяйства и поставляемых ресурсов достается поставщикам ресурсов и приобретателям аграрной продукции [1, 7]. Нужно подчеркнуть, что при осуществлении поддержки цен происходит искажение рыночных взаимоотношений, в результате чего производство сельскохозяйственной продукции концентрируется в неблагоприятных регионах и хозяйствах, где затраты на производство и реализацию сельскохозяйственных продуктов оказываются более высокими. Общая и неспецифическая поддержка практически не оказывает искажающего влияния на рыночные взаимоотношения и обладает большей результативностью. Так, в случае предоставления субсидий на удобрения поставщики удобрений соответственно поднимают цены, и 3/4 средств поддержки изымается в их пользу, и лишь 1/4 средств достается сельхозтоваропроизводителям (в соответствии с данными ОЭСР [1]). Подобная картина просматривается и в случае поддержки цен отдельных видов сельскохозяйственной продукции. Точно так же перерабатывающие предприятия уменьшают закупочные цены, в результате чего сельхозтоваропроизводители теряют большую часть выделяемых бюджетом средств [9].

Кроме того, путем субсидирования отдельных видов сельскохозяйственной продукции и приобретаемых ресурсов государство определенным образом влияет на формирование производственной структуры и характер использования ресурсов, тогда как эта функция должна быть прерогативой предпринимательской деятельности [9]. В то же время нельзя совсем «отметать» использование субсидий, привязанных к конкретному виду продукции, — они необходимы для корректировки диспро-

порций рынка, поддержки нужных обществу, но менее рентабельных видов производств. Так, при предоставлении кредитов с субсидированной процентной ставкой на строительство, модернизацию комплексов, ферм государство рассчитывало, что в первую очередь будут строиться, модернизироваться фермы КРС и за счет этого будет достигнут рост производства молока и говядины. Однако предприниматели предпочли вложение средств в птицеводческие и свиноводческие комплексы для производства более скороспелых и окупаемых видов продукции. Даже в условиях более льготных ставок доля инвестиционных проектов по развитию скотоводства, одобренных в 2012 г. Комиссией по АПК, составила всего 16% от общего числа проектов [2, с. 108]. Соответственно необходимы продуктово-специфические субсидии, направленные на стимулирование именно производства молока, говядины. Условия ВТО допускают использование таких механизмов, хотя и в ограниченных объемах. Не случайно продуктово-специфические субсидии разрешены для вновь присоединившихся стран — членов Европейского союза в течение 10 лет.

2. Изменение механизмов реализации мер «янтарной корзины» в Государственной программе на 2013–2020 гг. на основе их переноса в «зеленую корзину». Основная задача адаптации Госпрограммы к требованиям ВТО состояла в том, чтобы сформулировать направления выплат таким образом, чтобы они: не обуславливались и не определялись видами или объемами продукции, произведенной данным производителем в любом году после базового периода; ценами, внутренними или мировыми, на любую продукцию, произведенную в любом году после базового периода; предоставлялись только на период времени, необходимый для реализации инвестиций, в отношении которых они предназначены, и не были увязаны с указаниями получателю производить определенные виды продукции. Эта задача была достигнута в том числе и за счет: переноса ряда мероприятий по развитию растениеводства и животноводства, включая мясное скотоводство, в специфически несвязанную по продуктам поддержку, направленную на техническую модернизацию отрасли; увеличения ассигнований на мероприятия общего характера, такие, как услуги по обучению и консультационному обслуживанию, инфраструктурному обеспечению, маркетингу и продвижению продукции всех форм хозяйствования на рынок; предоставления поддержки через кооперативы сельхозпроизводителей и т.п.

Каждое мероприятие Госпрограммы [3] было проанализировано, и на этом основании выявлена возможность замены названий мер и их механизмов в соответствии с требованиями ВТО, содержащимися в Соглашении по сельскому хозяйству (в приложении 2) [4]. В случае невозможности или нецелесообразности замены меры и расходы были сохранены в «янтарной корзине» [9]. Для иллюстрации возможного эффекта были сделаны расчеты на планируемых объемах финансирования Госпрограммы в 2013 г. из консолидированного бюджета.

В результате перенесения отдельных мер в «зеленую корзину» из «желтой» последняя уменьшилась на 83,8 млрд руб., что дало потенциальную возможность увеличить поддержку на 7,2 млрд долл. США, не нарушая обязательств России перед ВТО¹ (табл. 1). Основные изменения коснулись увеличения неспецифической поддержки по продукции растениеводства, распространения ее на продукцию животноводства, введения прямого бюджетного субсидирования производства экологичной техники и оборудования взамен кредитных, что позволило исключить подпрограмму по технической и технологической модернизации из «желтой корзины», и т.п. [9].

Таблица 1

Структура распределения средств консолидированного бюджета по корзинам (2013 г. план,%)

| | Госпрограмма с учетом критериев ВТО | | Предложения центра АПП | |
|--|-------------------------------------|-----------|------------------------|-----------|
| | «Желтая» | «Зеленая» | «Желтая» | «Зеленая» |
| Госпрограмма, млн руб. | 140 555 | 92 047 | 56 790 | 175 812 |
| Госпрограмма,% | 60,4 | 39,6 | 24,4 | 75,6 |
| В том числе подпрограммы: | | | | |
| растениеводство | 56,0 | 44,0 | 26,5 | 73,5 |
| животноводство | 93,4 | 6,6 | 30,2 | 69,8 |
| мясное скотоводство | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 |
| малые формы хозяйствования | 93,7 | 6,3 | 22,5 | 77,5 |
| техническая и технологическая модернизация | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |

Если для 2013 г. предложения были не столь актуальными, учитывая, что планируемая по Госпрограмме «желтая корзина» была ниже допустимого уровня почти в 2 раза (4,5 млрд долл.), то к 2018 г., когда разрешенный уровень для России снизится до 4,4 млрд долл. США, картина становится совсем иной. Однако опасности превышения оговоренного уровня при изменении формулировок и механизмов все-таки нет.

Вместо адаптации широкого круга мер поддержки к «зеленой корзине» в Минсельхозе РФ серьезно рассматривается только один аспект — применение механизма поддержки на так называемых неблагоприятных территориях. Министерство исходит из того, что на таких территориях можно применять меры «янтарной корзины», однако они не учитываются при расчете показателя — АПП. Однако это не совсем так. «Янтарные» меры можно применять при условиях, специально оговоренных в приложении 2 Соглашения ВТО.

¹ Для 2013 г. разрешенный уровень был установлен в 9 млрд долл. США.

3. Какие меры следует дополнительно разработать в рамках «зеленой корзины» для включения в Госпрограмму на 2013–2020 гг.? Продовольственная помощь внутри страны. Согласно рыночной теории, продовольственная помощь прямо влияет на повышение спроса на сельскохозяйственную продукцию и стимулирует развитие производства. Например, американская продовольственная помощь в 2010 г. потребовала 56 млрд долл. бюджетных средств на продовольственные талоны для самого бедного населения. Функции продовольственной помощи в США возложены на Министерство сельского хозяйства. В России такая помощь пока не предоставляется, и такой функции у российского Минсельхоза пока нет. В Европейском союзе на программу продовольственной помощи социально незащищенным слоям населения за весь период было израсходовано 500 млн евро. Однако в 2010 г. ее финансирование было прекращено. Остались только программы обеспечения школьников фруктами, овощами и молоком.

Бюджетная помощь хозяйствам, не производящим товарную продукцию. Целью данного направления поддержки является стимулирование производителей к отказу от производства сельскохозяйственной продукции, если ее производство ведется неэффективно, продукция оказывается низкокачественной и высокочрезмерно затратной. Бюджетные средства должны быть направлены на сокращение убытков данных производителей и их переориентацию на другую деятельность [9]. Такая программа существовала в ЕС до 2009 г., затем такие субсидии были включены в прямые выплаты фермерам в рамках несвязанной поддержки.

В структуре российской государственной поддержки такие мероприятия ранее не предусматривались. Поддержкой стимулировалось только увеличение производства сельскохозяйственной продукции. Государство слабо влияет на то, как сельхозтоваропроизводитель реализует продукцию и является ли реализация доходной.

Согласно стратегии ВТО, данная мера должна способствовать сокращению числа неэффективных хозяйств в агробизнесе. Зачастую эти производители не в состоянии самостоятельно принять это решение в силу высоких потерь вследствие прекращения производства и сложности перехода к другой деятельности. Именно эти издержки товаропроизводителей должны субсидироваться государством.

Так, хозяйства населения, которые производят свинину и мясо птицы в больших объемах, несут потери из-за птичьего гриппа и африканской чумы свиней [9]. Однако эти потери не возмещаются государством. Считается, что в хозяйствах населения не может быть обеспечен высокий уровень защиты и через них может произойти распространение заболевания на тех территориях, где есть свиноводческие комплексы. Сейчас используются разные методы, но они носят репрессивный характер: запрет работникам иметь свиней в хозяйствах, ликвидация поголо-

вья с выплатой компенсаций в случае угрозы. Поэтому необходима особая программа сокращения производств мяса птицы и свинины в хозяйствах населения, предполагающая осуществление компенсации ущерба от прекращения производств. В целях поддержания производства других видов продукции и повышения эффективности работы хозяйств населения в эту программу дополнительно следует включить предоставление государственной помощи хозяйствам населения на образование фермерских хозяйств с современным инженерным обустройством и их размещением вне населенных пунктов [9].

Субсидии на консервацию ресурсов. Такое мероприятие предусматривает прекращение использования малопродуктивных и подверженных эрозии земель, сокращение численности скота и птицы у малоэффективных производителей и в неэкологических хозяйствах.

До настоящего времени в перечень мероприятий государственной поддержки такие меры не входили. Напротив, реализовывались обратные меры — по расширению использования ресурсов в сельском хозяйстве. Так, посредством выплаты бюджетных средств на приобретение и внесение минеральных удобрений, приобретение гербицидов и пестицидов (до 30% стоимости) государство способствует расширению посевных площадей, подверженных обработке химическими средствами¹. Считается, что результаты предпринимательской деятельности будут покрывать эти траты. Вместе с тем общество заинтересовано в производстве и потреблении экологически чистой продукции, что предполагает ограничение объемов применения химикатов. Однако это соответственно скажется на получении меньшего объема продукции предпринимателями. В случае если переход на производство экологически чистой продукции не будет обеспечиваться большим доходом от реализации, отказ от использования удобрений следует стимулировать бюджетным субсидированием экологически чистого земледелия, как это делается в странах Европейского союза.

В настоящее время значительная часть сельскохозяйственных земель не выведена из сельскохозяйственного оборота: 30 млн га сельскохозяйственных земель и 60 млн га земель, находящихся в частной собственности. В соответствии с Государственной программой на 2013–2020 гг. разработаны меры по возвращению сельскохозяйственных угодий в аграрное производство. Отчасти эта проблема может быть решена институциональным путем, за счет снижения «взяткоемкости» регистрации земель и субсидирования государством распределения земель государственного фонда частным хозяйствам. Пока не предусмотрено выведение из оборота загрязненных и эродированных сельскохозяйственных угодий,

¹ Сейчас эта поддержка на федеральном уровне не оказывается, но регионы могут ее применять.

нарушенных пастбищ и других видов деградирующих земель. Многие развитые страны, в частности США и страны ЕС, реализуют подобные меры. Для России особенно актуальны такие мероприятия в зонах интенсивного земледелия. В периоды наличия больших запасов зерна и при прогнозах высоких урожаев в будущем следует стимулировать временное изъятие земель из оборота. Эта мера будет способствовать сохранению ресурсного потенциала и снижению волатильности рыночных цен.

В настоящее время наблюдается чрезмерно интенсивное использование пастбищных угодий в некоторых регионах России. Поэтому необходимо оказывать административное влияние на ограничение численности скота с применением бюджетных компенсационных субсидий хозяйствам на возмещение возможных потерь доходов и переход на другие виды деятельности [9].

Субсидирование *страхования доходов*. Долгое время сельскохозяйственное страхование было ограничено лишь практикой страхования урожая, при этом страховались только посевные площади под отдельными культурами. Страховым случаем при этом признавалась гибель минимум 20% урожая (в конкретных договорах страхования согласовывался необходимый уровень недополучения урожая). В случае наступления страхового события сельскохозяйственное предприятие (страхователь) принимало на себя ответственность покрытия, например, 85% убытков по установленной договором цене (уровень возмещения потерь определялся страховщиком и страхователем по предварительному согласованию). За счет бюджетных средств возмещалось порядка 50% страхового тарифа.

Однако данная схема страхования вполне бы подходила для планового хозяйства, для которого характерна стабильность цен. В рыночных условиях такой подход перестает соответствовать как интересам страхователей, так и интересам страховщиков. Так, в неурожайные годы страховщики вынуждены производить крупные страховые возмещения. При этом многие сельскохозяйственные производители могут иметь более высокие доходы, чем в благоприятные урожайные годы, вследствие более высоких рыночных цен, обусловленных снижением предложения на рынке. В сложившейся системе страхования не принимается во внимание тот факт, что в условиях диверсифицированного сельскохозяйственного производства низкий доход по одной группе продуктов может сочетаться с высоким доходом по другой группе.

В то же время сельскохозяйственные товаропроизводители могут терять значительные доходы вследствие сильного падения рыночных цен при небольшом снижении сбора урожая.

При присоединении России к ВТО условия субсидирования сельскохозяйственного страхования меняются. Приоритетное положение в субсидировании страхования получает страхование доходов: при доход-

ном страховании страхуется доход от сельскохозяйственной деятельности за вычетом бюджетных субсидий. В документах ВТО доход от сельскохозяйственной деятельности оценивается по трем видам: доход, чистый доход, валовой доход. В соответствии с используемыми в России стандартами учета для этой цели может применяться показатель выручки за вычетом затрат (т.е. прибыль от реализации продукции) [9].

Бюджетная помощь регионам. Поддержка сельскохозяйственного производства в неблагоприятных зонах относится к мерам «зеленой корзины», а значит, они могут быть неограниченно расширены. Законом «О развитии сельского хозяйства» [6] допускается субсидирование сельскохозяйственных товаропроизводителей в зонах с худшими условиями сельскохозяйственного производства. К таким зонам относят территории со сложными почвенными, географическими и природно-климатическими условиями, которые принципиально влияют на получение низких доходов от сельскохозяйственной деятельности. Однако именно в этих районах сельское хозяйство является основной сферой занятости населения и традиционной отраслью. Установлен официальный порядок отнесения отдельных территорий к числу неблагоприятных. В соответствии с методикой Министерства сельского хозяйства России к группе этих территорий сейчас отнесено 65 субъектов РФ [9]. Субъекты отнесены к неблагоприятным на основании следующих показателей: а) почвенных; б) природно-климатических; в) социально-экономических.

Субъект РФ относится к неблагоприятным регионам, если более 50% сельскохозяйственных угодий расположено на высоте выше 600 м над уровнем моря или на склонах с крутизной более 15%.

По природно-климатическим показателям субъект РФ относится к неблагоприятным, если более чем 50% сельхозугодий находится в зонах с вероятностью сильных засух 50% и более, или с вероятностью переувлажнения 30% и более, или с вероятностью неблагоприятных условий перезимовки 15–25%. Недостатком этих критериев является то, что они основываются на вероятностных значениях показателей, учесть которые на обширнейшей территории многих субъектов РФ просто невозможно.

Распределение регионов на благоприятные и неблагоприятные по социально-экономическому развитию сельских территорий строилось с учетом рангов следующих показателей: индекс численности сельского населения, отношение среднедушевых располагаемых ресурсов сельских домохозяйств к региональной величине прожиточного минимума; уровень безработицы в сельской местности. Интегральный ранг рассчитывался суммированием рангов трех вышеуказанных показателей. Регионы с интегральным рангом ниже среднего относили к неблагоприятным. Основным недостатком принятого метода является распространенное суждение о том, что убыль сельского населения — это показатель, свидетельствующий об ухудшении положения субъекта. Это вполне обо-

снованно для регионов с низкой плотностью сельского населения, но нормально там, где плотность населения высокая, а процессы миграции и урбанизации могут быть результатом роста производительности труда в сельском хозяйстве.

Методика Минсельхоза была нами скорректирована на основе изложенных выше замечаний. Вероятностные природно-климатические факторы были исключены из расчетов. В схему расчета был включен дополнительный показатель — плотность сельского населения. Вместо ранга по индексу численности населения рассчитывался интегрированный показатель, состоящий из двух рангов: индекса численности сельского населения и плотности сельского населения.

Из числа неблагоприятных выбыли такие субъекты РФ, как Московская, Ростовская, Воронежская, Новосибирская, Пензенская, Калининградская области, Республика Дагестан, Марий Эл, Кабардино-Балкарская Республика, Алтайский край.

Таким образом, если по методике Минсельхоза только 17 субъектов РФ отнесено к благоприятным (рис. 1), то в нашем варианте неблагоприятных регионов — 42, а благоприятных — 39 (рис. 2).



Рис. 1. Деление субъектов РФ на благоприятные и неблагоприятные для ведения сельскохозяйственного производства по методике МСХ РФ

На наш взгляд, пользоваться такой возможностью, как выделение неблагоприятных территорий для расширения возможности применения «янтарных» мер, нужно очень аккуратно, так как трудно будет обосновать привлекательность таких территорий для привлечения инвестиций со стороны бизнеса. К тому же применять на таких территориях меры «янтарной корзины» без ограничений нельзя. Так, должен быть установлен порог, выше которого мера применяться не может, предусмотрена регрессивная шкала применения меры и т.д.



Рис. 2. Деление субъектов РФ на благоприятные и неблагоприятные для ведения сельскохозяйственного производства с учетом изменений в методике МСХ РФ

Вообще же, относить к благоприятным или неблагоприятным всю территорию субъекта РФ некорректно, так как часть территории в ней может иметь хорошие условия для ведения сельского хозяйства. В этой связи более рационально в качестве объекта оценки использовать административный район. Для примера выделение благоприятных районов показано на рис. 3. Деление административных районов на благоприятные и неблагоприятные произведено по показателю стандартизированной выручки на единицу площади. Методика расчета стандартизированной выручки приведена в работе [8]. Все районы Крайнего Севера и местности, приравненные к ним (утверждены постановлением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 170), были отнесены к неблагоприятным.



Рис. 3. Деление административных районов на благоприятные и неблагоприятные для ведения сельскохозяйственного производства

4. Эффективные механизмы реализации мер «янтарной корзины». При осуществлении мер «зеленой корзины» государством оказывается общее влияние на создание благоприятных условий функционирования сельскохозяйственных товаропроизводителей и структурную перестройку аграрного сектора.

В отличие от инструментов «зеленой корзины» посредством инструментов «янтарной корзины» государство воздействует на формирование цен, изменение структуры производства и рынка.

В рамках мер «янтарной корзины» государственные органы целенаправленно влияют на рыночные процессы, корректируют рыночную конъюнктуру и прямо воздействуют на доходы сельхозтоваропроизводителей. В этом случае государство принимает на себя определенные обязательства, действует решительно и следит за поступлением средств к сельхозтоваропроизводителям и конечным потребителям, ограничивая перераспределение средств другим агентам рынка.

В качестве примера обратимся к рынку зерновых культур. Законодательно определены инструменты государственного регулирования рынка (Закон «О развитии сельского хозяйства», ст. 14). В соответствии с Законом Министерством сельского хозяйства России ежегодно определяется диапазон цен по пяти видам зерновых культур: продовольственной и фуражной пшенице, фуражному ячменю, кукурузе и ржи. В случае снижения рыночной цены до значения ниже минимального государственные органы осуществляют интервенции по закупке зерна по установленной минимальной цене, тем самым оказывая поддержку производителям и сдерживая падение цен. Напротив, в случае повышения рыночной цены до значения выше максимального государственные органы осуществляют интервенции по продаже зерна из резервов по установленной максимальной цене, оказывая тем самым поддержку потребителям и сдерживая рост цен.

При таком государственном вмешательстве зернопроизводители получают определенные гарантии рыночного сбыта, что способствует стабильности экономического состояния хозяйств. У них появляется уверенность в том, что зерно будет реализовано по крайней мере по минимальной гарантированной цене.

Элеваторные хозяйства и зерноперерабатывающие предприятия осуществляют мониторинг цен рынка зерна и проводят активную закупку зерна при движении цен к минимальному значению. Эти хозяйства понимают, что в случае покупки зерна государством по минимальной цене в дальнейшем им придется выкупать зерно у государства уже по более высоким ценам, поскольку у зернопроизводителей его уже будет мало.

Следовательно, установление пороговых значений цен на зерновом рынке оказывается действенным инструментом рыночного регулирования. В то же время и основные участники зернового рынка помимо го-

сударства заинтересованы в сохранении цен в пределах заданного государством диапазона. При корректном выполнении государством своих рыночных функций рынок зерна будет оставаться стабильным и государственные товарные интервенции будут незначительными, а значит, не потребуют крупных бюджетных затрат.

В целях превращения данных мер государственной поддержки доходов сельхозпроизводителей в меры «янтарной корзины» следует внести в законодательство ряд изменений:

- изъять из п. 2 ст. 14 Закона «О развитии сельского хозяйства» фразу «в том числе на биржевых торгах», поскольку диапазон рыночных цен устанавливается государством;
- установить сроки официального объявления верхнего уровня пороговых цен (нижний уровень пороговых цен предусмотрен в действующей редакции статьи в п. 5);
- ввести правило объявления условий и пунктов заготовки зерна у зернопроизводителей по гарантированным минимальным ценам по всем зернопроизводящим регионам России;
- разработать правила осуществления залоговых операций в соответствии с п. 2 статьи. Это даст возможность зерновым хозяйствам пользоваться залоговыми кредитами [9].

5. Необходимые изменения аграрной политики регионов в соответствии с условиями ВТО. Как известно, основным требованием ВТО считается требование снижения объемов государственной поддержки, оказывающей искажающее влияние на рыночный процесс. Это требование выдвигается ко всем странам-участницам. Однако пока что государственной аграрной политикой России не определены механизмы координации (как на региональных, так и федеральном уровнях) политики в части обеспечения выполнения обязательств по сокращению определенных мер поддержки. Государство не отслеживает движение таких расходов и не осуществляет их правое регулирование. В соответствии с условиями ВТО все страны обязываются сокращать меры искажающей поддержки, однако Россия ограничена в возможности снижения этих мер. Очень сложно сформировать единые по всей стране условия на аграрном рынке в силу больших различий в уровне региональной поддержки вследствие разной бюджетнообеспеченности регионов.

Предложения по корректировке сельскохозяйственной политики регионов. Здесь могут быть применены два подхода. Но все они требуют изменения полномочий Федерации и регионов по поддержке сельского хозяйства. Первый подход достаточно жесткий. Он предусматривает:

- оставить использование мер искажающей поддержки исключительно на федеральном уровне;
- исключить возможность использования искажающей поддержки на региональном уровне;

- прекратить конкурсное выделение средств бюджетной поддержки в рамках «янтарной корзины»;
- исключить софинансирование мер в рамках «янтарной корзины».

Второй подход более мягкий. Он не требует полного отказа регионов от мер «желтой корзины», принимая во внимание, что региональные проблемы виднее на местах и у субъектов РФ должен быть в арсенале разнообразный запас средств реагирования. В этом случае:

- меры поддержки, искажающие рынок, использовать преимущественно в федеральных программах. Они должны быть прозрачны и не содержать смешанных мер, как это есть сейчас в «поддержке экономически значимых программ»;
- кроме того, разрешить субъектам РФ применение мер поддержки, искажающих рынок, помимо утвержденных в федеральных программах, но в пределах устанавливаемых ежегодно квот (при этом ограничения вводятся только на общий объем, но не на механизмы поддержки). Как альтернатива может быть введена система конкурсного распределения средств по мерам «желтой корзины» (регион должен доказать, что ему необходимо применять меры «желтой корзины» сверх разрешенных федеральной Госпрограммой).

Высказанные рекомендации в отношении координации аграрной политики (и на федеральном, и на региональных уровнях) пока остаются дискуссионными и в дальнейшем требуют существенной научной проработки.

Список литературы

1. Мелюхина О. Г. Почему поддержка российского АПК достаточна, но не эффективна // *Агроинвестор*. — 2013. — № 2.
2. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2012 г. Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг.». — М., 2013. — 281 с.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717. «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы».
4. Соглашение о сельском хозяйстве ВТО // www.wto.ru/ru/content/documents/docs/selhozru.doc.
5. Узун В. Я. Влияние правил ВТО на эффективность использования средств господдержки сельского хозяйства // *АПК: экономика и управление*. — 2013. — № 9. — С. 11–24.
6. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» // КонсультантПлюс.
7. The six-commodity PEM model: preliminary results. Working Party on Agricultural Policies and Markets. Directorate for food, agriculture and fisheries/ Committee for agriculture/ English/ 13-Oct-2005.

8. Узун В. Я., Сарайкин В. А., Гатаулина Е. А. Классификация сельскохозяйственных производителей на основе данных Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года.
9. Узун В. Я. Адаптация аграрной политики России к требованиям ВТО // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. — 2014. — № 4. — С. 20–24.

*Родионова Ольга Анатольевна,
зав. отделом ВНИОПТУСХ, д.э.н.,
профессор кафедры «Налоговое консультирование»
Финансового университета при Правительстве РФ*

ПРИМЕНЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНОГО НАЛОГОВОГО РЕЖИМА В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ И УСИЛЕНИЕ ЕГО СТИМУЛИРУЮЩЕЙ РОЛИ

Специальный налоговый режим (СНР) — это особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов в течение определенного периода времени, применяемый в случаях и в порядке, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним федеральными законами. В конструкции специальных налоговых режимов предусматривается особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов (ст. 13–15 НК РФ). Однако специальные налоговые режимы нельзя приравнивать к другим режимам налогового благоприятствования, например, к льготному налогообложению в рамках общей налоговой системы. Это не однозначные понятия. Рассмотрим различия.

Специальный налоговый режим создается, во-первых, в рамках специальной, не обязательно льготной, системы налогообложения, во-вторых, для ограниченных категорий налогоплательщиков и видов деятельности, но не территорий и, наконец, в-третьих, в основе конструкции специального налогового режима находится единый налог при ограниченном количестве сопутствующих ему налогов и сборов. Заменить их единым налогом невозможно или нецелесообразно. Это основной отличительный признак СНР.

Если рассматривать специальный налоговый режим как льготную и упрощенную систему по сравнению с общим режимом налогообложения, то он является особым механизмом налогового регулирования определенных сфер деятельности. Но это вторичный отличительный признак, который может проявляться в двух формах. Первая — для упрощения общей системы налогообложения, учета и отчетности, но при этом может не происходить снижения налоговой нагрузки. Вторая — для реального снижения налоговой нагрузки по сравнению с общим налоговым режимом.

Специальный налоговый режим построен так, что перевод плательщиков на него представляет собой определенное упрощение учета и от-

четности, сокращение трудовых затрат на процедуры по исчислению и уплате налогов.

Остановимся на характеристике одного из специальных налоговых режимов, введенного с 2004 г. для сельскохозяйственных товаропроизводителей, — едином сельскохозяйственном налоге (ЕСХН). Он заменил налог на прибыль, налог на добавленную стоимость и налог на имущество организаций.

ЕСХН получил достаточно широкое распространение среди сельхозтоваропроизводителей. По данным Федеральной налоговой службы России, общее количество плательщиков ЕСХН (сельское и рыбное хозяйство) в 2013 г. составило 98,8 тыс., из них организации — 24,3 (25%), ИП и КФХ — 74,5 (75%). Ими было уплачено ЕСХН: всего — 4,02 млрд руб., в том числе организациями — 2,97 млрд руб., ИП и КФХ — 1,04 млрд руб. Число плательщиков ЕСХН в 2013 г. по сравнению с 2012 г. сократилось на 22,8 тыс. В 2013 г. для сельхозтоваропроизводителей условия применения ЕСХН и общего режима налогообложения существенно сблизились.

Согласно отчетности Минсельхоза России о финансово-экономическом состоянии товаропроизводителей агропромышленного комплекса, в 2013 г. из 20,2 тыс. сельхозорганизаций 10,9 тыс. были плательщиками ЕСХН, и они получали государственную поддержку из федерального бюджета. При этом доля их выручки составила 40,5% от общего объема выручки сельхозорганизаций, получивших господдержку. Сумма начисленных налогов в 2013 г. к уровню 2012 г. возросла на 14,9%, налоговая нагрузка (отношение налогов к выручке) изменилась несущественно и оказалась на уровне 8,8% (табл. 1).

Таблица 1

**Финансово-экономические показатели
сельскохозяйственных организаций по данным отчетности
о финансово-экономическом состоянии товаропроизводителей АПК,
получающих господдержку из федерального бюджета**

| Показатель | 2011 г. | | 2012 г. | | 2013 г. | |
|---------------------------------------|---------|----------------|---------|----------------|---------|----------------|
| | Всего | Из них на ЕСХН | Всего | Из них на ЕСХН | Всего | Из них на ЕСХН |
| Количество СХО, тыс. ед. | 21,3 | 14,6 | 20,9 | 14,2 | 20,2 | 10,9 |
| Выручка от продаж, млрд руб. | 1258,5 | 557,2 | 1452,4 | 603,0 | 1501,6 | 607,9 |
| Прибыль до налогообложения, млрд руб. | 134,0 | 61,3 | 155,6 | 54,9 | 103,1 | 49,0 |
| Налоги начисленные — всего, млрд руб. | 106,3 | — | 121,8 | — | 132,5 | — |
| НДС начисленный, млрд руб. | 55,3 | — | 66,6 | — | 76,5 | — |

Окончание табл. 1

| Показатель | 2011 г. | | 2012 г. | | 2013 г. | |
|-----------------------------|---------|----------------|---------|----------------|---------|----------------|
| | Всего | Из них на ЕСХН | Всего | Из них на ЕСХН | Всего | Из них на ЕСХН |
| ЕСХН начисленный, млрд руб. | — | 1,52 | — | 1,59 | — | 1,66 |
| Рентабельность продаж, % | 10,6 | 11,0 | 10,7 | 9,1 | 6,9 | 8,1 |
| Налоговая нагрузка, % | 8,4 | — | 8,4 | — | 8,8 | — |

Анализ показателей организаций — плательщиков ЕСХН по отчету Минсельхоза России показал, что более 80% плательщиков ЕСХН составляют организации с годовой выручкой менее 60 млн руб., суммарный объем выручки которых — 11% в общем объеме выручки сельхозорганизаций. При этом 5,5% плательщиков ЕСХН — это сельхозорганизации с выручкой более 150 млн руб., а их годовая выручка составляет 21% от общего объема. Это свидетельствует о том, что плательщиками ЕСХН являются в основном микро- и малые сельхозпредприятия.

С 2013 г. произошло существенное сближение между общим и специальным режимами налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей. Принято решение о бессрочном установлении нулевой ставки по налогу на прибыль, действуют одинаковые размеры тарифов по страховым взносам (табл. 2).

Таблица 2

**Отличия в налоговых режимах,
применяемых сельхозтоваропроизводителями, по состоянию на 2013 г.**

| Налоги и сборы | ОСН | ЕСХН |
|--------------------------------|---|--|
| Налог на прибыль | 0% ставка на бессрочное время | Не уплачивается |
| НДС | 18% — при покупке ТМЦ; 10% — при продаже сельхозпродукции | Не уплачивается |
| Тарифы на страховые взносы | 27,1% | 27,1% |
| Налог на имущество организаций | 2,2%. С 2013 г. в состав имущества, не облагаемого налогом, включено движимое имущество, принятое на учет в качестве основных средств | Не уплачивается |
| Другие налоги и сборы | Уплачиваются в соответствии с законодательством о налогах и сборах | Уплачиваются в соответствии с законодательством о налогах и сборах |

Таким образом, налоговые льготы для плательщиков ЕСХН существенно уменьшились. Единый сельскохозяйственный налог, введенный

для поддержки и стимулирования малого и среднего предпринимательства в аграрном секторе экономики, за 10 лет существования постепенно утрачивает преимущества по сравнению с общим режимом налогообложения. Более того, практика его применения выявила ряд проблем, которые приводят к отрицательным эффектам в системе отношений с контрагентами и бюджетом. Рассмотрим их подробнее.

Поскольку плательщики ЕСХН освобождены от уплаты НДС, то у них возникают определенные трудности со сбытом сельхозпродукции перерабатывающим организациям, которые применяют общую систему налогообложения, предусматривающую уплату НДС. Налогоплательщик, применяющий специальный налоговый режим ЕСХН, теряет дважды: во-первых, не может предъявить к вычету НДС со стоимости покупных ресурсов, а во-вторых, вынужден соглашаться на снижение цен на сумму НДС, чтобы не терять покупателей произведенной продукции.

В конечном итоге в системе НДС возникает разрыв на стадии сбыта сельхозпродукции (сельхозпроизводитель на ЕСХН — переработчик на ОСН), что приводит к удлинению агропродовольственной цепочки в результате посреднических схем.

Рассмотрим варианты решения проблемы. Одним из таких является отмена ЕСХН. В этом случае сельхозпроизводители должны будут перейти на иной режим налогообложения (общий или упрощенный). Если будет сделан выбор упрощенной системы налогообложения (УСН), то все равно не решается проблема с НДС. Это обусловлено тем, что и при УСН не предусмотрена уплата НДС. Право на применение УСН предоставляется организациям, доходы от реализации которых *не превысили 45 млн руб. за 9 месяцев года*, в котором принимается решение о переходе (п. 2 ст. 346.12 НК РФ). В последующем доходы *не должны превышать 60 млн руб. в год* (п. 4 ст. 346.13 НК РФ), *численность работников не более 100 человек* (подп. 15 п. 3 ст. 346.12 НК РФ), *стоимость основных средств — не выше 100 млн руб.* (подп. 16 п. 3 ст. 12 НК РФ), *доля участия организаций — не более 25%*.

Согласно расчетам ВНИИОПТУСХ и информации, которой располагает Минсельхоз России, большая часть организаций — плательщиков ЕСХН имеет денежную выручку до 60 млн руб. Именно эта группа сельхозорганизаций является претендентом для перехода на упрощенную систему налогообложения. Но применение УСН для них может оказаться менее выгодным, нежели ЕСХН. При прочих равных условиях сумма налога при использовании режима ЕСХН будет меньше, чем при УСН. При упрощенной системе налогообложения, если доходы будут равны или меньше расходов, все равно придется уплатить налог: 6% от дохода или 1% от него (так называемый минимальный налог) в зависимости от объекта налогообложения.

Вторым вариантом рассматривается сохранение ЕСХН, но при условии его модернизации, т.е. вменения сельскохозяйственным товаропро-

изводителям обязанности по уплате НДС. Элементы позитивного содержания в следующем. Во-первых, не будут завышаться расходы сельхозорганизаций на величину уплаченного ими НДС. Повысится облагаемая база для ЕСХН. Возрастут сумма ЕСХН и поступления средств в местные бюджеты. Устранится проблема в расчетах по НДС при покупке сельскохозяйственного сырья у перерабатывающих организаций. Во-вторых, поскольку действуют 18%-ная ставка НДС на покупные ресурсы и 10%-ная ставка на реализуемую сельхозпродукцию, это может принести экономическую выгоду сельхозтоваропроизводителям в случае превышения суммы входящего НДС над уплаченным налогом.

Отметим, что проблема НДС, точнее — его уплаты или возмещения, зависит от проводимой в сельскохозяйственных организациях технико-технологической модернизации и реализации инвестиционных программ. Ниже приведены расчеты, подтверждающие изменение себестоимости, прибыли и рентабельности при различном удельном весе покупных материальных ресурсов. Чем выше удельный вес покупных материальных ресурсов в себестоимости продукции, тем вероятнее возможность возмещения НДС, т.е. превышения входного НДС на промышленные ресурсы над начисленным НДС на продукцию (табл. 3).

Таблица 3

**Изменение себестоимости и прибыли при различном удельном весе
покупных ресурсов в себестоимости**

| Показатель | Исходные данные: себестоимость — 522,9 млрд руб.; выручка — 603,0 млрд руб.; прибыль — 80,1 млрд руб. | | | | | | |
|---|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 65,0 | 70,0 | 75,0 | 75,5 | 75,6 | 75,65 | 75,68 |
| 1. Удельный вес покупных материальных ресурсов | 65,0 | 70,0 | 75,0 | 75,5 | 75,6 | 75,65 | 75,68 |
| 2. Стоимость покупных ресурсов | 339,9 | 366,0 | 392,2 | 394,8 | 395,3 | 395,6 | 395,7 |
| 3. НДС входной на покупные ресурсы (к вычету) | 51,8 | 55,8 | 59,8 | 60,2 | 60,3 | 60,3 | 60,4 |
| 4. Себестоимость, уменьшенная на сумму входного НДС | 471,1 | 467,1 | 463,1 | 462,7 | 462,6 | 462,6 | 462,5 |
| 5. НДС на реализованную продукцию | 60,3 | 60,3 | 60,3 | 60,3 | 60,3 | 60,3 | 60,3 |
| 6. НДС к уплате (+), возмещению (–) | +8,5 | +4,5 | +0,5 | +0,1 | 0 | 0 | –0,1 |
| 7. Прибыль расчетная | 131,9 | 135,9 | 139,9 | 140,3 | 140,4 | 140,4 | 140,5 |
| 8. Рентабельность, % | 28,0 | 29,1 | 30,2 | 30,3 | 30,4 | 30,4 | 30,4 |
| 9. Снижение (–), увеличение (+) прибыли, млрд руб. | +51,8 | +55,8 | +59,8 | +60,2 | +60,3 | +60,3 | +60,4 |

Для местных бюджетов муниципальных образований важно сохранить ЕСХН, потому что с 1 января 2013 г. ЕСХН в размере 100% зачисляется в местные бюджеты (ст. 61, 61.1 и 61.2 Бюджетного кодекса РФ). Перерабатывающие организации заинтересованы в том, чтобы их сельскохозяйственные партнеры использовали НДС. Вывод один — сохранение специального налогового режима в виде ЕСХН невозможно без изменений в налоговом законодательстве по НДС.

В случае модернизации ЕСХН при продаже сельхозпродукции в рыночной цене должен выделяться НДС. Это приведет к увеличению налоговой базы по ЕСХН. Но при этом снизятся материальные расходы на сумму включенного в их состав НДС. В результате снижения себестоимости сельскохозяйственной продукции улучшатся финансовые результаты деятельности сельскохозяйственных организаций. При использовании предлагаемой системы налогообложения вероятность превышения НДС, начисленного на приобретенные товары и услуги, над НДС, уплаченного на реализованные продукты и услуги, возрастает. В 2012 г. сумма из бюджета на возмещение разницы между входным и уплаченным НДС составила 16,1 млрд руб. Если количество сельскохозяйственных организаций с использованием НДС увеличится, то эта сумма, по нашим расчетам, возрастет до 25–30 млрд руб. (табл. 4).

Таблица 4

Расчет доходов и расходов СХО — плательщиков ЕСХН, млн руб.

| Показатель | Порядок налогообложения | |
|--|-------------------------|------------------------------|
| | Действующий | Предлагаемый (с уплатой НДС) |
| 1. Стоимость покупных основных средств | 94,0 | 94,0 |
| 2. В том числе НДС на покупные основные средства | — | 14,3 |
| 3. Стоимость покупных материальных ресурсов (70% от себестоимости реализованной продукции) | 366,0 | 366,0 |
| 4. В том числе НДС на покупные материальные ресурсы (стр. 1 · 18/118) | — | 55,8 |
| 5. Затраты на реализованную продукцию (расходы) | 523,0 | 467,2 |
| 6. Выручка от реализованной продукции (доходы) | 603,0 | 603,0 |
| 7. НДС на проданную продукцию (стр. 6 · 10/100) | — | 60,3 |
| 8. Прибыль до налогообложения (стр. 6 – стр. 5) | 80,0 | 135,8 |
| 9. ЕСХН по расчету (стр. 6 – стр. 5) · 6/100 | 4,8 | 8,1 |
| 10. НДС к уплате (+), возмещению (–) (стр. 7 – стр. 4 – стр. 2) | — | –9,8 |
| 11. Всего налогов к уплате (+), к возмещению (–) (стр. 9 + стр. 10) | 4,8 | –1,7 |
| 12. Прибыль после уплаты налогов и возмещения из бюджета (стр. 8 – стр. 11) | 75,2 | 137,5 |

Окончание табл. 4

| Показатель | Порядок налогообложения | |
|-----------------------|-------------------------|---------------------------------|
| | Действующий | Предлагаемый (с уплатой НДС) |
| 13. Прирост прибыли | | +62,3 |
| 14. Рентабельность, % | 15,3 | 29,1 |

Выплата компенсаций из бюджета на возмещение разницы между НДС по приобретению ресурсов и НДС от реализации сельхозпродукции обусловлена необходимостью проведения ускоренной технико-технологической модернизации отраслей сельского хозяйства после длительного инвестиционного спада. Правила ВТО поощряют государственную поддержку инвестиционных вложений по этим направлениям.

По нашему мнению, бюджетные средства, направленные на возмещение разницы между входящим и уплаченным НДС, следует трактовать как разновидность мер, включенных в «зеленую корзину» ВТО, считать их формой несвязанных субсидий и проявлением нового направления в идеологии государственной поддержки развития сельского хозяйства и других отраслей АПК.

Вместе с тем модернизация ЕСХН, основанная на признании сельскохозяйственных товаропроизводителей плательщиками НДС, сложная в исполнении задача. Реакция на налоговые нововведения у представителей власти и хозяйствующих субъектов, чьи интересы связаны с изменением порядка начисления и уплаты НДС, различна. Анализ структуры мнений 27 субъектов Российской Федерации относительно сохранения ЕСХН для сельскохозяйственных товаропроизводителей при признании их плательщиками НДС по действующим ставкам показал следующее: 9 (35%) — за, 16 (59%) — против, 2 (7%) — нейтральное отношение. Против уплаты НДС приводятся следующие аргументы:

- усложнение бухгалтерского и налогового учета, увеличение бухгалтерской и налоговой отчетности;
- отсутствие доступа к интернету, необходимого для предоставления декларации по НДС в налоговые инспекции;
- сложность возврата НДС из-за недобросовестного поведения контрагентов;
- увеличение цены реализации сельхозпродукции из-за включения в нее НДС;
- увеличение налоговой нагрузки и др.

Для устранения сложившихся противоречий в действующей системе единого сельскохозяйственного налога была проведена большая работа, инициируемая депутатами Госдумы Федерального собрания Российской Федерации, отраслевыми союзами (ассоциациями) производителей и потребителей продукции АПК, а также научными учреждениями

экономического профиля РАСХН. В качестве альтернативного варианта предлагается разрешить предприятиям — переработчикам сельхозпродукции, закупленной у сельхозтоваропроизводителей, использующих специальные налоговые режимы (ЕСХН, УСН), расчетным способом исчислять «входящий» НДС. Предоставить возможность предъявлять данную сумму к зачету из бюджета.

Решение вопроса изменения порядка начисления и уплаты НДС сельхозтоваропроизводителями — плательщиками ЕСХН позволит:

- повысить рентабельность и конкурентоспособность отечественной сельскохозяйственной продукции;
- иметь право для сельхозтоваропроизводителей на получение возмещения НДС из бюджета;
- устранить посреднические схемы при купле-продаже сырья и ресурсов;
- повысить инвестиционную привлекательность сельского хозяйства.

*Борхунов Николай Алексеевич,
руководитель отдела, ВНИИЭСХ;
Авдеев Михаил Викторович,
научный сотрудник, ВНИИЭСХ;
Букина Елена Павловна,
РЭУ им. Г. В. Плеханова*

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦЕН НА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННУЮ ПРОДУКЦИЮ И УСЛУГИ В УСЛОВИЯХ ЧЛЕНСТВА РОССИИ В ВТО

Нормативная база ценообразования. Указ Президента Российской Федерации от 3 декабря 1991 г. № 297 «О мерах по либерализации цен», в котором сформулированы фактические принципы ценообразования в условиях рыночного хозяйствования, предписывает осуществить со 2 января 1992 г. переход в основном на применение свободных (рыночных) цен и тарифов, складывающихся под влиянием спроса и предложения, на продукцию производственно-технического назначения, товары народного потребления, работы и услуги.

В ст. 424 «Цена» Гражданского кодекса Российской Федерации отмечено:

1. «Исполнение договоров оплачивается по цене, установленной соглашением сторон. В предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т.п.), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами» (ст. 426 «Публичный договор»).

2. «Цена товаров, работ и услуг, а также иные условия публичного договора устанавливаются одинаковыми для всех потребителей, за исключением случаев, когда законом и иными правовыми актами допускается предоставление льгот для отдельных категорий потребителей».

В постановлении Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» записано, что цены на продукцию сельского хозяйства и продовольствие не регулируются ни на федеральном, ни на региональных уровнях, кроме цен на продукцию естественных монополий и продукцию детского питания. В соответствии с п. 7 этого постановления не применяется государственное регулирование цен (тарифов), надбавок для всех хозяйствующих субъектов независимо от их организационно-правовых форм и ведомственной принадлежности, осуществ-

вляемое путем установления фиксированных цен, предельных цен, надбавок, предельных коэффициентов изменения цен, предельного уровня рентабельности, декларирования повышения цен на все виды продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, кроме продукции, товаров и услуг, предусмотренных п. 1 настоящего постановления.

В Указе Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупок продукции для государственных нужд» отмечено: «Установить, что заказы на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд размещаются на торгах (конкурсах), если иное прямо не предусмотрено федеральными законами и указами Президента Российской Федерации».

В постановлении Правительства Российской Федерации от 16 марта 1999 г. № 295 «О ценовой политике в сфере агропромышленного производства» указано:

- подготовить и разработать проект федеральной целевой программы создания условий оптимизации ценовых соотношений между продукцией сельского хозяйства и других отраслей экономики;
- разработать и представить в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложения о формировании системы цен в агропромышленном комплексе;
- применить гарантированные цены при закупках сельскохозяйственной продукции для федеральных государственных нужд.

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» предусматривает:

- наблюдение за индексом цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и индексом цен (тарифов) на промышленную продукцию (услуги), используемую сельскохозяйственными товаропроизводителями, и поддержание паритета индексов таких цен (тарифов) (ст. 5 п. 6);
- федеральный орган исполнительной власти «осуществляет поддержку уровня цен на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия путем организации и проведения закупочных интервенций, товарных интервенций, а также с помощью иных предусмотренных настоящим Федеральным законом инструментов государственной аграрной политики» (ст. 15 п. 1.3).

Анализ и оценка нормативно-правовой базы формирования и развития ценовых отношений в аграрном секторе экономики России позволяют сделать вывод о государственном регулировании этих отношений в широком и узком смыслах слова. В широком смысле государственное регулирование является приоритетным в условиях перехода от плановой к рыночной экономике, от методов административного управ-

ления ценами к рыночному ценообразованию. Именно государственное законодательство предопределило принцип рыночного ценообразования, в том числе применительно к аграрному рынку, как основную форму экономических отношений. В узком смысле слова государственное регулирование цен проявляется в том, что государство выступает непосредственно участником рынка и устанавливает уровни договорных цен на закупаемую им сельскохозяйственную продукцию. Наиболее значимо это проявляется в определении цен при проведении закупочных и товарных интервенций.

О возможном вмешательстве государства в порядок ценообразования. Усиление влияния государства на цены по ограниченному кругу наиболее значимых видов товаров представляется наиболее рациональным в сложившейся экономической ситуации. Это пять видов ресурсов — кредитные средства, электроэнергия, дизельное топливо, бензин и зерно. Динамика цен на них в решающей степени определяет инфляцию и диспаритет цен в АПК. Ежегодно инфляция в сельском хозяйстве «съедает» порядка 100 млрд руб. и более.

Наиболее распространенным и крупным ресурсом на рынке товаров и услуг является кредит. В 2012 г. объем валового внутреннего продукта в России составлял 62,6 трлн руб. Если принять, что при этом привлекался кредит в сумме 30–32 трлн руб., то процент за кредит при ставке 15% приблизится к 4,5 трлн руб. Значит, снижение процентной ставки до 3% снизило бы размер процента до 1 трлн руб., а уровень цен на товары и услуги — на 3,5 трлн руб., уровень потребительских цен — примерно на 12–15%. В сельском хозяйстве в 2009 г. средневзвешенная процентная ставка по кредитам банков составляла 17,6%. Она была выше индекса инфляции на 8,8 п/п. В 2012 г. это превышение составляло 11,1 и 6,6 п/п. Получается, что в угоду банкам государство стимулирует рост инфляции.

Электроэнергия и нефтепродукты используются во всех отраслях и сферах деятельности экономики. С 2000 по 2012 г. цены на бензин выросли в 4 раза, дизельное топливо — в 4,5, электроэнергию — в 4,7 раза, на тепловую энергию — в 6 раз. Это является результатом государственной политики цен, направленной на сближение внутрироссийских цен на энергоресурсы с мировыми. Государство имеет возможность отказаться от прежних установок, соблюдая в первую очередь интересы отечественных товаропроизводителей.

Цены на зерно, согласно законодательству, регулируются с помощью интервенционной деятельности. Однако этого недостаточно. Механизмы косвенной поддержки следует развивать, например, путем расширения залоговых операций или введения в зерновых районах несвязанных форм поддержки.

О диспаритете цен. Используя информацию Росстата о динамике цен производителей сельскохозяйственной продукции и цен на приобретен-

ные сельскохозяйственными организациями товары и услуги, нетрудно заметить, что рост цен на приобретаемые сельскохозяйственными организациями промежуточные товары идет опережающими темпами по сравнению с ростом цен на произведенную ими сельскохозяйственную продукцию (табл. 1).

Таблица 1

Соотношение индексов цен на реализуемую сельскохозяйственную продукцию и цен на приобретаемую промышленную продукцию и услуги (в % к предыдущему году)

| Показатель | 1991 г. | 1995 г. | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Индексы цен на сельскохозяйственную продукцию | 163,3 | 334,6 | 136,5 | 109,6 | 106,5 | 118,6 | 99,5 | 107,8 |
| Индексы цен на промышленную продукцию | 192,8 | 322,3 | 148,5 | 115,7 | 109,1 | 112,0 | 106,2 | 103,4 |
| Соотношение индексов цен | 0,85 | 1,04 | 0,92 | 0,95 | 0,98 | 1,06 | 0,94 | 1,04 |

Наиболее неблагоприятные условия для устойчивого воспроизводства в сельском хозяйстве сложились в начале 1990-х гг., в период проведения экономических реформ. В данный период рост цен на продукты промышленного производства значительно превышал рост цен на сельскохозяйственную продукцию. Так, ценовые соотношения индексов составили: в 1992 г. — 0,58, в 1993 г. — 0,76, в 1994 г. — 0,72. В последующие годы рост цен выровнялся, а с 1998–1999 гг. соотношение нередко складывалось в пользу сельского хозяйства.

В табл. 2 приведена динамика цен на некоторые виды продукции сельского хозяйства и промышленности.

Таблица 2

Средние цены на зерно и отдельные виды промышленных товаров, приобретаемых сельскохозяйственными организациями, руб. за тонну

| | 1991 г. * | 1995 г.* | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
|-------------------------------|-----------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Зерно и зернобобовые культуры | 0,487 | 316,6 | 2113 | 2519 | 4017 | 5348 | 6424 |
| Бензин автомобильный | 0,233 | 1195 | 6517 | 14 656 | 21 229 | 26 306 | 28 152 |
| Уголь | 0,041 | 108 | 337 | 745 | 1384 | 1599 | 1588 |
| Дизельное топливо | 0,164 | 884 | 5444 | 13 677 | 17 058 | 20 448 | 24 619 |
| Мазут | 0,090 | 309 | 2524 | 5290 | 10 211 | 12 029 | 12 611 |

* Тис. руб. за тонну.

В 1992 г. средняя цена автомобильного бензина составляла 1195 руб. за тонну, к 2012 г. она выросла в 24 раза и составила 28 152 руб. Аналогичная ситуация наблюдается и с дизельным топливом, цена на которое к 2012 г. выросла в 29 раз и составила 24 619 руб. Еще более быстро росли цены на мазут — к 2012 г. увеличение в 41 раз (12 611 руб. за тонну).

В результате усиливается неблагоприятный для сельскохозяйственных товаропроизводителей процесс неэквивалентного обмена (табл. 3).

Таблица 3

**Объем реализованного зерна, эквивалентный цене 1 т
промышленной продукции,
приобретаемой сельскохозяйственными организациями, т**

| | 1991 г. | 1995 г. | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Бензин автомобильный | 0,5 | 3,8 | 3,1 | 5,8 | 5,3 | 4,9 | 4,4 |
| Уголь | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| Дизельное топливо | 0,3 | 2,8 | 2,6 | 5,4 | 4,2 | 3,8 | 3,8 |
| Мазут | 0,2 | 1,0 | 1,2 | 2,1 | 2,5 | 2,2 | 2,0 |

Так, если в 1991 г. для приобретения одной тонны дизельного топлива сельскохозяйственные товаропроизводители должны были продать 0,3 т зерна, то в 1995 г. — 2,8 т, а в 2012 г. — 3,8 т. Аналогичная ситуация произошла со всеми другими товарами промышленного изготовления, которые вынуждены приобретать сельскохозяйственные товаропроизводители, в том числе с минеральными удобрениями, строительными материалами, кормами. Ниже представлено графическое изображение динамики развития этого процесса за годы реформ (рис. 1).

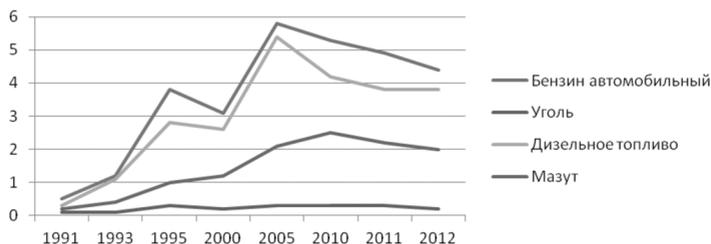


Рис. 1. Соотношение цен на зерно и промышленные товары

Укажем на отдельные факторы, способствующие сохранению или углублению диспаритета между сельскохозяйственным и промышленным производством.

Специальный налоговый режим ЕСХН. Приобретая продукцию промышленных предприятий, плательщики ЕСХН вынуждены включать

НДС в стоимость приобретенной продукции, что увеличивает себестоимость продукции и в конечном счете усиливает диспропорции в ценовых отношениях (табл. 4).

Таблица 4

**Влияние НДС на среднюю цену дизельного топлива
и изменение паритетного соотношения цен на зерно
и на дизельное топливо**

| | 2005 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Ср. цена на дизельное топливо с учетом НДС (18%), руб. за тонну | 16 139 | 20 128 | 24 129 | 29 050 |
| Ср. цена на дизельное топливо без учета НДС, руб. за тонну | 13 677 | 17 058 | 20 448 | 24 619 |
| Изменение цены, руб. за 1 т | +2462 | +3070 | +3681 | +4431 |
| Прирост цены, % | 118 | 118 | 118 | 118 |

Цена на дизельное топливо для плательщиков ЕСХН составила 29,1 тыс. руб. за тонну (на 4,4 тыс. руб. больше). Соответственно изменяется паритетное соотношение цен на дизельное топливо и зерно. Получается, что если в 2012 г. сельскохозяйственное предприятие применяло специальный налоговый режим ЕСХН, то для покупки тонны дизельного топлива необходимо продать 4,5 т зерна (на 0,7 т больше).

Таким образом, существующая система уплаты НДС способствует увеличению ценовых диспропорций между сельскохозяйственными товаропроизводителями и промышленностью. Представляется, что решением данного вопроса может стать изменение текущего налогового законодательства, предполагающее введение обязанности по уплате НДС плательщиков ЕСХН. Тем самым появится возможность выделять суммы входящего НДС в первичных учетных документах на отдельных счетах и соответственно обеспечить право вычета на возмещение указанной суммы при последующей реализации продукции.

Соотношение между выручкой и стоимостью приобретаемых средств производства и услуг в сельскохозяйственных организациях. По данным отчетности крупных и средних сельскохозяйственных организаций, в 2000 г. они составляли 86 млрд руб., в 2005 г. — 406, а в 2008 г. уже 986 млрд руб., т.е. увеличились более чем в 10 раз. Значение цен на средства производства, рассматриваемые в качестве неизбежного атрибута хозяйственной деятельности, также существенно возросло (табл. 5).

В результате в сельском хозяйстве сложилась парадоксальная ситуация — проблема диспаритета цен обостряется по мере повышения технической оснащенности сельского хозяйства. В 90-е гг. при одинаковых темпах роста цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, приобретаемую сельским хозяйством, объем дополнительной денежной выручки от реализации продукции полностью перекрывал

дополнительные затраты, связанные с ростом цен на промышленные средства производства. То же было и в 2000–2005 гг. В последние годы цены на сельскохозяйственную продукцию должны расти быстрее как минимум на 10–15%.

Таблица 5

Значение одного процента прироста цен на реализованную сельскохозяйственную продукцию и на приобретаемые сельскохозяйственными организациями средства производства, млн руб.

| | Прирост реализованной продукции | Прирост затрат на приобретение средств производства | Соотношение приростов: (гр. 2 : гр. 3) |
|---------|---------------------------------|---|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 2012 г. | 14,5 | 13,8 | 1,05 |
| 2011 г. | 12,6 | 12,5 | 1,01 |
| 2010 г. | 10,9 | 10,6 | 1,03 |
| 2009 г. | 9,7 | 9,1 | 1,06 |
| 2008 г. | 8,9 | 9,9 | 0,9 |
| 2007 г. | 7,3 | 7,8 | 0,94 |
| 2006 г. | 5,1 | 5,7 | 0,89 |
| 2005 г. | 4,9 | 4,1 | 1,2 |
| 2004 г. | 4,3 | 3,2 | 1,34 |
| 2003 г. | 3,6 | 2,4 | 1,50 |
| 2002 г. | 3,2 | 1,8 | 1,88 |
| 2001 г. | 2,98 | 1,40 | 2,13 |
| 2000 г. | 2,32 | 0,8 | 2,9 |

О доле стоимости продукции сельского хозяйства в конечной цене продукции. Статистическая информация содержит данные о структуре розничных цен, выделяя следующие элементы: сырье и основные материалы, расходы на производство и коммерческие расходы, полная себестоимость единицы продукции, прибыль или убыток предприятий, осуществляющих производство пищевых продуктов, НДС, акциз и другие налоги, отпускная цена с НДС, оборот сферы обращения.

Удельный вес сельского хозяйства в наибольшей степени выражает статья «Сырье и основные материалы» по тому виду продукции, который является первым переделом в технологической цепочке по производству конечной продукции. Так, в розничной стоимости муки доля стоимости зерна составляет 31–36%. По хлебу она определяется условно, исходя из предположения, что в структуре розничной цены хлеба основное сырье и материалы — это мука (21–24%). Тогда удельный вес стоимости зерна в розничной цене хлеба будет равен: $31\% \cdot 0,21 = 7\%$ или $36\% \cdot 0,24 = 9\%$ (табл. 6).

Таблица 6

**Удельный вес продукции сельского хозяйства
в розничной цене продовольственных товаров и в объеме фонда
продовольственной помощи нуждающимся слоям населения**

| | Уд. вес продукции сельского хозяйства — 1-го передела, %* | Уд. вес продукции сельского хозяйства — 2-го передела, %* | Среднее значение, % | Структура расходов на приобретение продовольствия, % (табл. 1 гр. 3) | Расчет среднего значения удельного веса (гр. 4 · гр. 5) |
|----------------------------|---|---|---------------------|--|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Хлеб и хлебные изделия | 31–36 | 7–9 | 19–22 | 15,7 | 314 |
| Картофель | 70 | — | 70 | 3,8 | 266 |
| Овощи | 70 | — | 70 | 10,4 | 728 |
| Фрукты | 70 | — | 70 | 8,4 | 588 |
| Мясо и мясные продукты | 44–58 | 22–30 | 35–44 | 30,6 | 1224 |
| Молоко и молочные продукты | 43 | 14–35 | 30–40 | 15,0 | 525 |
| Яйцо | 32 | — | 32 | 1,9 | 61 |
| Рыба и рыбные продукты | 24 | 11 | 18 | 5,6 | 101 |
| Сахар | 38 | — | 38 | 6,7 | 255 |
| Масло | 35 | — | 35 | 2,0 | 70 |
| Итого | X | X | X | 100,0 | $4132 : 100 = 41,32$ |

* Пример продукции 1-го передела — мука, мясо, молоко и творог, рыба потрошенная; 2-го передела — хлеб, колбаса, сыры, сметана, масло сливочное.

Средняя доля стоимости продуктов сельского хозяйства составила 41%.

Сложившееся законодательство не допускает регулирования уровня цен на продукцию АПК. В этих условиях задача может решаться иными способами. Во-первых, целесообразно рассмотреть вопрос о контроле за ценами на кредитные ресурсы, нефтепродукты и электроэнергию, зерно. Государственные органы власти имеют правовые основания для того, чтобы сдерживать рост цен на эти продукты. Во-вторых, с помощью применения разнообразных форм и методов государственной поддержки можно решать вопросы, которые при нормальном экономическом развитии являются компетенцией цен.

Список литературы

1. Налоговый кодекс Российской Федерации.
2. Концептуальные основы паритетности экономических отношений сельского хозяйства с другими отраслями экономики. — М.: НИПКЦ «Восход-А», 2006. — 104 с.
3. Официальный сайт Государственной службы федеральной статистики // <http://www.gks.ru/>.

*Хожаинов Николай Тихонович,
к.э.н., доцент кафедры
агроэкономики экономического факультета
МГУ им. М. В. Ломоносова;
Назарова Анастасия Алексеевна,
аспирант экономического факультета
МГУ им. М. В. Ломоносова*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО СТРАХОВАНИЯ

Одним из эффективных рычагов регулирования сельскохозяйственной деятельности является страхование, однако на современном этапе развития российской экономики он освоен и используется весьма слабо. Доля сельскохозяйственного страхования составляет 0,6% в валовой добавленной стоимости, вносимой сельским хозяйством в совокупный ВВП. Кроме того, доля премий по сельскохозяйственному страхованию в общем объеме страховых премий, собранных на российском рынке, составляет не более 2,4%. Удельный вес застрахованных посевных площадей в общей площади посевов составлял в 2007 г. около 28%, а в 2012 г. и того меньше — порядка 19%.

Сельскохозяйственное производство в России ведется в условиях повышенной рискованности, что обусловлено природой. Аномальная засуха 2010 г. обнажила огромный пласт пробелов и проблем в институциональном окружении сельского хозяйства, а также в работе самих сельскохозяйственных товаропроизводителей. Данное событие послужило основанием для введения Федерального закона РФ от 25 июля 2011 г. № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства». Несомненно, высокая рискованность, низкая доходность сельскохозяйственного производства по сравнению с трудозатратами, временными затратами и финансовыми затратами, диспаритет цен с учетом главной роли сельского хозяйства в обеспечении продовольственной безопасности страны обуславливают необходимость государственной поддержки сельского хозяйства. В этой связи развитие сельскохозяйственного страхования невозможно без участия государства. Задача государства в развитии этого сегмента — мотивировать производителя к использованию механизма страхования. Однако на сегодняшний момент государственная поддержка страхования не выпол-

няет данной задачи. Сельскохозяйственное страхование не вызывает должного интереса у сельскохозяйственных производителей, несмотря на нововведения закона.

До принятия названного закона государственная поддержка в сфере сельскохозяйственного страхования регулировалась до 2007 г. ежегодными приказами Минсельхоза РФ, а с 2007 г. постановлениями Правительства РФ, в которых предусматривались порядок и правила предоставления субсидий из бюджета на цели сельскохозяйственного страхования. Государственной программой развития сельского хозяйства на 2008—2012 гг. было запланировано поднять уровень застрахованных посевных земель с 25 до 40%. Но данный уровень не был достигнут.

В принятом специальном Федеральном законе в принципе заложена фундаментальная основа для совершенствования данного защитного финансового инструмента в отрасли:

1. Значительно расширен перечень объектов страхования. Теперь сельхозпроизводители могут застраховать не только посевы сельскохозяйственных культур и посадки многолетних насаждений, но и сельскохозяйственных животных на случай гибели и вынужденного убоя вследствие инфекционных заболеваний, установленных приказом Минсельхоза РФ от 9 марта 2011 г. № 62 «Об утверждении Перечня заразных и иных болезней животных», стихийных бедствий, прекращения подачи электроэнергии, тепла, воды. Такая практика предпринимается впервые с момента распада СССР.

2. Увеличено число объектов страхования сельскохозяйственных культур.

3. Расширен спектр страхуемых рисков по сельскохозяйственным культурам и многолетним насаждениям (суховей, ледяная корка, сильный и ураганный ветер, природный пожар). Также включены такие рисковые события, как проникновение или распространение вредных организмов, если такие события носят эпифитотический характер; нарушение электро-, водо-, теплоснабжения в результате стихийных бедствий; при страховании сельскохозяйственных культур, выращиваемых в защищенном грунте или на мелиорируемых землях.

4. Смягчаются требования по срокам заключения договоров страхования. Если раньше договор страхования должен был быть заключен не позднее окончания сева (посадки), то по новому закону — не позднее чем в течение 15 календарных дней после окончания их сева или посадки.

5. Меняется механизм субсидирования. Теперь государство не компенсирует 50% страховой премии производителю после оплаты им полной суммы, а перечисляет субсидии в размере 50% страховой премии на счет страховой компании, что значительно снижает финансовое бремя товаропроизводителя в период посевных работ.

6. Предусмотрено проведение экспертизы с привлечением независимых экспертов для подтверждения страхового случая и определения ущерба, но обязательность такой экспертизы не установлена.

7. Вводится понятие государственного планирования: предусмотрен план сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой, который разрабатывается уполномоченным органом на основании предложений уполномоченных органов субъектов Российской Федерации и объединения страховщиков. План содержит перечень объектов сельскохозяйственного страхования, а также предельные размеры ставок для расчета размера субсидий, дифференцированные относительно субъектов Российской Федерации и объектов сельскохозяйственного страхования с учетом участия страхователя в риске.

8. Определен правовой статус объединения страховщиков, с участием которых и осуществляется государственная поддержка, которое к тому же осуществляет функцию перестрахования, выплачивая компенсационные выплаты страхователю в случае банкротства страховщика — члена союза, за счет формируемого фонда компенсационных выплат. При этом *средства, поступающие в компенсационный фонд, решено не облагать налогом на прибыль*, что позволит поддерживать более высокую платежеспособность системы сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой за счет быстрого наполнения фонда компенсационных выплат. Кроме того, в функции объединения страховщиков входит осуществление контроля за работой страховых компаний и отслеживание нарушений договоров страхования.

9. Созданы условия для формирования статистической базы по страхованию сельскохозяйственных рисков, поскольку страховщикам предписано ежеквартально предоставлять данные для расчета страховых тарифов профессиональному объединению страховщиков. Профессиональное объединение должно будет собирать и публиковать эти статистические данные.

10. Установлено, что региональные органы управления агропромышленного комплекса обязаны перечислять средства на расчетный счет страховой организации в размере 50% страховой премии не позднее 30 календарных дней со дня принятия положительного решения о предоставлении государственной поддержки по договору сельхозстрахования, что устраняет возникавшие ранее проблемы с задержками государственных выплат. Условия предоставления государственной поддержки стали многовариантны. Теперь страхователь может выбрать уровень своего участия в покрытии ущерба от 5 до 40% в зависимости от уровня своей финансовой обеспеченности.

11. Мониторинг исполнения страховыми организациями договоров сельхозстрахования с господдержкой возложен на Федеральную службу по финансовым рынкам (ФСФР).

Несмотря на позитивные изменения в условиях сельскохозяйственного страхования в соответствии с Федеральным законом № 260-ФЗ, все же не удалось полностью устранить существовавшие в практике страхования недостатки. В частности: уплата 50%-ной премии также остается достаточно проблематичной для многих товаропроизводителей; надежность страховщиков остается недостаточной, на сельскохозяйственных производителей оказывается давление с целью страхования в виде требований при получении бюджетных субсидий; в качестве условия получения компенсационных выплат установлен очень высокий порог потерь — 30% и более; механизм государственного контроля за эффективным использованием бюджетной поддержки работает слабо; формирование страхового тарифа слабо учитывает технологический уровень различных сельхозпроизводителей, что обуславливает для них завышенные взносы и заниженные выплаты; статья расходов по государственной поддержке страхования не является гарантированной, государственная поддержка страхования слабо увязана с другими страховыми мероприятиями самих хозяйств, в том числе с технологическим продвижением. Кроме того, существует ряд частных недостатков и неопределенностей, искажающих и усложняющих функционирование нынешней системы сельскохозяйственного страхования: в связи с оплатой услуг независимых экспертов страховой компанией неопределенность расчетов страховой стоимости урожая в части выбора вида страхуемого объекта или предмета (например, в весе после доработки или в первоначальном весе), а также включения показателей аномальных лет в расчеты не учитывается инфляция при расчете страховой стоимости и страховых выплат, четко не установлен момент наступления ответственности страховой компании (с даты подписания договора страхования или с даты перечисления полной стоимости страховой премии).

Приведенные факторы обуславливают существование негативных тенденций на рынке агрострахования:

- формируется атмосфера недоверия между страховыми компаниями и сельхозпроизводителями, что приводит к снижению объемов добровольного спроса на сельскохозяйственное страхование, слабой заинтересованности сельскохозяйственных производителей и страховых компаний в совместной деятельности;
- сельхозпроизводители воспринимают страховые взносы не как плату за приобретение страховой защиты, а лишь как условие получения безвозмездных дотаций со стороны государства, в связи с чем рост объемов сельскохозяйственного страхования обусловлен двумя основными факторами: наличием механизма государственного субсидирования страховых премий (в 2011 г. доля страховых премий по договорам страхования без государственной поддержки составляла 15,4% от общих страховых премий), а также вынуж-

денным страхованием залогового имущества и при получении техники, племенных животных на условиях лизинга;

- страховые компании слабо заинтересованы в сельскохозяйственном страховании. В этом можно убедиться, заглянув на сайты лидеров страхового рынка. Несмотря на то что такие крупные компании, как «Росгосстрах», «Ингосстрах», «Альфастрахование», имеют в своем портфеле услуги по сельхозстрахованию, на их официальных сайтах данное направление имеет ограниченное представление. Они относятся к сельскохозяйственному страхованию как к временному каналу получения денег, не работают над развитием этого направления;
- в силу невыгодных условий страхования для страхователя возрастает риск невозврата кредита, взятого под застрахованный урожай будущего года сельхозпроизводителем, что влечет либо отказ в кредите, либо удорожание заемных средств. Это вынуждает сельхозтоваропроизводителей покупать дополнительную страховку за 100% премии и соответственно платить больший процент по кредиту;
- существующая система не может стабилизировать волатильность доходов сельскохозяйственных производителей, поскольку в силу узкого страхового покрытия лишь небольшое число негативных событий признаются страховыми;
- государство вынуждено выделять средства на безвозмездную поддержку незастрахованных сельхозпроизводителей в неурожайные годы;
- низкая эффективность страхования негативно сказывается на имидже страховой отрасли в глазах сельхозпроизводителей;
- в условиях недостатков и пробелов в системе сельскохозяйственного страхования выигрывают схемные страховые компании, работающие на освоение бюджетных субсидий без осуществления реального страхования. Происходит ухудшающий отбор страховых компаний и неэффективное расходование бюджетных средств. Кроме того, присутствие на рынке компаний, предлагающих «серые схемы», ведет к демпингу, а следовательно, к нездоровой ценовой конкуренции, а также в целом подрывает доверие к страховому рынку. Доля схемного страхования на конец 2012 г. составляла не менее 70%;
- происходит и ухудшающий отбор страхователей: чаще всего государственная поддержка оказывается неэффективным хозяйствам, которые не используют современных технологий. В условиях страхования, установленных законом, по-прежнему основным определяющим показателем является средняя урожайность по региону. При этом не учитываются специфика определенных

хозяйств, уровень развития технологий, собственные превентивно-страховые мероприятия и прочие специфические факторы, позволяющие значительно увеличивать размер урожая по сравнению со средним уровнем. Кроме того, страхуются, как правило, именно компании, которые нацелены на эффективное производство, а по итогу выходит, что те хозяйства, которые не страховались, порой получают безвозмездные государственные субсидии в случае значительных убытков, а застраховавшиеся организации могут и не получить возмещение. К тому же регионы дифференцируются по природно-климатическим условиям выращивания, в силу чего также возникает неравенство хозяйств, имеющих преимущество в производстве того или иного продукта и находящихся в менее благоприятных регионах. Вследствие этого также поощряются неэффективные хозяйства;

- сохраняется значительное число спорных случаев при урегулировании убытков. Недобор урожая может быть связан не только с неблагоприятными погодными условиями, но и с нарушениями в производственном процессе. Иногда могут иметь место сразу две причины. Отследить причинно-следственную связь порой бывает крайне затруднительно. В результате возникает множество спорных случаев и поводов для невыплат со стороны страховых компаний либо неправомерных обращений за возмещением со стороны сельхозпроизводителей.

Проанализировав разные стороны существующей системы сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой, можно заключить, что на сегодняшний день законодательство не решает основной задачи государственной поддержки в данной области — не обеспечивает реальную страховую защиту сельхозпроизводителей от опасных природных явлений.

В связи со сказанным представляется целесообразным осуществление ряда изменений в существующей системе сельскохозяйственного страхования. В первоочередном порядке необходимо:

1. Создание двухуровневой системы распределения сельскохозяйственных рисков. На уровне микропредприятий и малых предприятий будет целесообразно работать страховым кооперативам и обществам взаимного страхования, поскольку уровень тарифов в данных организациях ниже, чем в страховых компаниях. На уровне же крупных предприятий, как и на сегодняшний день, будут работать коммерческие крупные страховые компании.
2. Предусмотреть ряд установок и изменений в Законе о государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования:
 - определить порядок финансирования независимых экспертов, проводящих процедуры по урегулированию убытков, а также их права и статус;

- унифицировать методику расчета тарифов для всех страховых компаний и привести тарифы в соответствие с предельными ставками для расчета субсидий, при этом в рамках профессионального объединения страховщиков должна использоваться единая статистическая база;
 - установить в законодательном порядке льготные тарифы для производителей, прибегавших к страхованию в течение нескольких лет, но не получавших возмещение, а также применяющих современные технологии и превентивные меры;
 - установить требования по соблюдению технологий и меры регулирования;
 - предусмотреть резерв в федеральном бюджете на случай превышения запланированных объемов страхования.
3. Упорядочить систему дифференцированного субсидированного страхования по регионам, в частности:
 - создать территориальные критерии опасных погодных явлений;
 - проводить страхование урожая на случай его гибели или повреждений от наиболее вероятных и часто повторяющихся в данной местности стихийных бедствий и неблагоприятных погодных условий;
 - дифференцировать условную франшизу по регионам (порог отклонения от запланированного уровня урожая) с последующим уточнением для статистики конкретного хозяйства.
 4. Внести изменения в расчет ущерба и страховой стоимости (учет инфляции и учет аномальных лет). При расчете средней урожайности необходимо использовать не общую среднюю, а медиану. Влияние инфляции учитывать при расчете страхового возмещения.
 5. На законодательном уровне обеспечить предложение нескольких программ сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой с разными уровнями страховой суммы, безусловной и условной франшиз, уровнем участия государства и соответственно тарифов, включая программу с минимальным страховым покрытием (например, при критическом уровне утраты — 70%, страховые компании уплачивают 50–60%, страховой же тариф составляет около 1–2%), таким образом предоставив выбор сельскохозяйственному производителю. По программам страхования катастрофических убытков целесообразно ввести систему индексного страхования.
 6. Институционализировать и обеспечить принцип «накопительности» в системе сельскохозяйственного страхования. Следование данному принципу позволит аккумулировать достаточное количество фондов для покрытия всех застрахованных убытков.

7. Обеспечить целевое распространение информации о программах страхования с государственной поддержкой, используя инструменты маркетинга через средства массовой информации, телевидение, печатные издания, организованные мероприятия и проч.

Безусловно, совершенствование существующей системы сельскохозяйственного страхования не может ограничиться исключительно вышеизложенными предложениями, необходимо подходить комплексно и взвешенно к любым изменениям. Тем не менее предложенные инструменты могут стать базовыми для построения инфраструктуры развитого рынка сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой.

Список литературы

1. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. <http://www.mcx.ru>
2. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2015 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/34699.htm
3. *Хожяинов Н. Т., Назарова А. А.* Агрострахование: к концепции назревших преобразований // Российский экономический журнал. — 2015. — № 4.
4. *Хожяинов Н. Т., Назарова А. А.* Агрострахование: к концепции назревших преобразований (окончание) // Российский экономический журнал. — 2015. — № 5.
5. *Назарова А. А., Хожяинов Н. Т.* Институциональные аспекты кооперативного сельскохозяйственного страхования в России // Мир агробизнеса. — 2013. — № 2.

*Суслов Иван Федорович,
профессор, доктор экономических наук,
РАНХиГС*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА АГРАРНОЙ СФЕРЫ — СМЕНА ПАРАДИГМЫ

1. В результате ущербной политики в аграрной сфере, проводившейся в России в течение десятилетия начиная с 1991 г. радикал-либералами, поддержка этой важнейшей отрасли экономики была сведена фактически на нет. Представители этого течения рассматривали агроэкономику страны как «черную дыру», подводя тем самым к обоснованию неэффективности, а следовательно, и ненужности государственного инвестирования в эту отрасль, т.е. фактически господдержки села и сельского хозяйства. По их мнению, более разумным и экономным представлялся путь закупки нужного продовольствия за рубежом за нефтедоллары вместо расширения и модернизации этой отрасли у себя в стране. Только с 2000 г. от этого взгляда стали отказываться, хотя и не слишком активно. В результате постепенно стала возрастать поддержка сельского хозяйства и других отраслей АПК. Безусловно, изменение акцентов в аграрной политике обусловило принятие в России впервые и закона о сельском хозяйстве, и доктрины продовольственной безопасности страны.

2. Размеры господдержки возрастают, но еще крайне малы по объемам и особенно в сравнении с потребностью. К тому же весьма значительная ее часть теряется по пути, не доходит до непосредственных производителей сельскохозяйственной продукции. Представляется, что для улучшения системы господдержки необходимо не только добиваться расширения сумм поддержки из бюджета, но и изыскивать внутренние источники самофинансирования агроэкономики.

3. Основным из них должна стать земельная рента. Сейчас она через разные механизмы перекачивается из агросферы: через диспаритет цен, налоговые, кредитно-страховые механизмы и т.д. Рента есть продукт взаимодействия труда, земли и капитала. Большая ее часть обязана труду и человеческому капиталу, следовательно, ему она и должна принадлежать как источник и стимул развития и модернизации хозяйствования на земле.

4. Составной частью ренты является инновационная рента, именуемая дифрентой второго вида. В условиях современного НТП она призвана выступать главным источником и стимулом модернизации. На Западе ин-

новационная рента как форма добавочной прибыли стала главным фактором развития. Но в России получили развитие и другие виды ренты — коррупционная, спекулятивная, горная рента, которые деформируют нормальный процесс получения и справедливого распределения инновационной ренты. Осознание и преодоление их негативной роли — созревавшая актуальная проблема научной мысли и хозяйственной практики.

5. Вполне очевидно, что в Земельном кодексе Российской Федерации «заблокирован» земельный ресурс как фактор развития статьей «Земельные угодья для ведения сельского хозяйства». При таком правовом режиме землепользования, каким он предусмотрен в законе, обустроить жилье земледельцам нет возможности, как и соорудить постройки для хранения техники, горюче-смазочных материалов, удобрений, собранного урожая, да и для животноводческих построек и силосных сооружений необходимо земельное пространство. Располагать их на землях поселения не позволяет Жилищный кодекс РФ. Поэтому весьма актуально расширение функционального назначения земель: для ведения сельского хозяйства и жилищно-коммунального строительства, т.е. примерно так, как это предусматривалось сто лет назад земельной реформой П. А. Столыпина.

6. В современных условиях ответственность за реализацию государственной аграрной политики все в большей мере перемещается из центра на периферию — в регионы и муниципальные образования. А это обуславливает необходимость существенного увеличения финансирования агроэкономики на этих уровнях и соответственного повышения их доли в собираемых налогах, и не только местных, но непременно региональных и федеральных.

Аграрные научные исследования также призваны делать больший акцент на анализе особенностей региональных комплексов и систем ведения хозяйства на земле с большей конкретностью и адресностью зональной специфики. Необходимость этих акцентов замечена уже в дореволюционное время русской земской статистикой. Новые явления в сельской жизни дореволюционные аграрники раскрывали на основе уездных статистических показателей, подкрепляя выводы отдельными примерами инноваций и модернизации, обеспечивающих инновационную ренту как стимул и источник развития.

Во время нэпа Н. В. Чайнов, Н. И. Макаров, Н. Д. Кондратьев и другие выдающиеся представители русской науки выявляли прогрессивные процессы на основе анализа статистики индивидуальных крестьянских хозяйств. В колхозно-совхозное время региональную специфику выявляли прежде всего аграрники зональных научно-исследовательских институтов и педагоги-ученые периферийных вузов. Их взаимосвязь являлась ценным вкладом в исследования актуальных проблем того времени, что весьма важно и в рыночных условиях. К сожалению, эта объективная база в настоящее время сокращена до минимума.

7. Важной проблемой повышения эффективности сельхозпроизводителей становится организация взаимодействия между малыми, средними и крупными предприятиями. Уместно вспомнить положение Ф. Энгельса о том, что «весь великий ход истории осуществляется в форме взаимодействия. Хотя взаимодействующие силы не равны, но экономическое движение между ними является самым главным, первоначальным, решающим»¹.

Организация взаимодействия сельхозпроизводителей практически может осуществляться прежде всего на муниципальном уровне, как и в дореволюционное время — на уездном, а в советское — на районном. Но для эффективной скооперированности в развитии инфраструктуры, сбыта и переработки сельхозпродукции, ремонтных услуг, материально-технического снабжения сложившиеся размеры муниципальных образований маловаты. Однако дробность удобна для сельских жителей, а для лучшей и устойчивой скооперированности сельхозпроизводителей нужны более крупные муниципальные территории. В этой связи заслуживает внимания предложение А. Кудрина в «Гражданской инициативе» об укрупнении муниципалитетов на сельских территориях для ускоренного развития производственной и социальной инфраструктур на селе и для стабильной скооперированности сельхозпроизводителей.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 35. — С. 531.

*Киреева Наталья Аркадьевна,
д.э.н., профессор кафедры экономики
и управления на предприятии
Саратовского социально-экономического института
РЭУ им. Г. В. Плеханова*

ПОДДЕРЖКА СПРОСА НА ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ КАК НАПРАВЛЕНИЕ ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ АПК В УСЛОВИЯХ ЧЛЕНСТВА РОССИИ В ВТО

В условиях членства России в ВТО актуальной представляется активизация мер государственной поддержки продовольственной системы согласно правилам данной организации, которые включаются в «зеленую корзину» и не имеют ограничений [1]. Одним из направлений реструктуризации государственной поддержки российского АПК в условиях членства в ВТО в пользу нелимитируемой «зеленой корзины» является поддержка внутреннего спроса на продовольствие. Согласно Марракешскому соглашению по сельскому хозяйству от 15 апреля 1994 г. (п. 4, приложение II) средства, направляемые на оказание продовольственной помощи внутри страны, включают средства, выделяемые населению безвозмездно на продовольственное обеспечение. Эти средства выделяются государством по определенным критериям. Данная продовольственная поддержка оказывается населению либо прямым выделением продовольствия, либо предоставлением финансовых средств на его приобретение. Продовольствие закупается ответственными организациями на рынке и затем открыто распределяется нуждающемуся населению [2; 9].

С одной стороны, это позволяет решить проблему физической и экономической доступности продовольствия для наиболее нуждающихся слоев населения, что предусмотрено Доктриной продовольственной безопасности РФ, с другой — дать дополнительный импульс развития для отечественных аграриев и перерабатывающих предприятий.

Проблема стимулирования спроса по-разному рассматривается в рамках различных парадигм управления экономической системой. Стратегический выбор модели экономического развития — между экономикой спроса и экономикой предложения — представляет предмет постоянных научных дискуссий XX в., когда на отдельных этапах развития и в разных социально-экономических системах преобладали либо кейнсианские, либо неоклассические модели роста. В связи с обсуждением дальней-

шей стратегии развития российской экономики среди ученых и практиков, особенно либерального толка, все настойчивее звучат идеи о необходимости перехода от экономики спроса к экономике предложения. Они утверждают, что развитие экономики за счет увеличения спроса на внутреннем рынке исчерпано [10, с. 3]. Такое развитие сопровождается интенсивным повышением внутренних расходов [10, с. 13]. Переход к новой модели развития предполагает вовлечение в производство новых факторов повышения результативности труда [10, с. 3]. Ясно, что новая ориентация экономики потребует активизации производственной деятельности и стимулирования внутренней конкуренции, что окажет положительное влияние на повышение чувствительности предложения к рыночной конъюнктуре [10, с. 4].

Очевидно, что ключевой целью изменения модели экономического развития является упор на гармоничный рост на основе интенсификации предложения за счет активизации производственной деятельности, повышения внутренней конкуренции, диверсификации экономики, стимулирования долгосрочного инвестирования и усиления экспортной ориентации [10, с. 9]. При этом следует учитывать, что развитие отдельных видов деятельности требует особого подхода. Прежде всего это касается агропродовольственной сферы.

Полагаем, что в отношении развития экономики АПК следует использовать синтез теоретических подходов экономики спроса и экономики предложения. При этом главную роль будут играть расширение экономического потенциала агропродовольственного комплекса, повышение инвестиционной активности, улучшение налогообложения, сбалансированность вмешательства государства.

Но для решения приоритетной задачи экономической доступности продовольствия в сложившихся российских условиях нельзя отказаться и от постулатов, вытекающих из экономики спроса. Речь идет не только и не столько об увеличении государственных расходов (хотя состояние сельского хозяйства России требует роста бюджетных ассигнований на его поддержку), а об оказании прямой продовольственной помощи российскому населению и, таким образом, стимулировании спроса на отечественную продукцию. Особенно актуальной данная задача становится в условиях решения проблемы импортозамещения, обусловленной введением санкций в отношении России в связи с событиями на Украине и соответствующими ответными мерами правительства (принятие Указа Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»).

Странники использования механизма продовольственной помощи неоднократно обращаются к зарубежному опыту, в частности США, где ее использование началось еще в период кризиса 1930-х гг. Именно на

основе координации прямой поддержки фермеров и развития интегрированных связей между производителем и конечными потребителями к концу XX в. в США сформировалась устойчивая и эффективная агропродовольственная система [1, с. 6]. В 2013 г. 72% расходов Минсельхоза США составили расходы на оказание продовольственной помощи (рис. 1) [3].

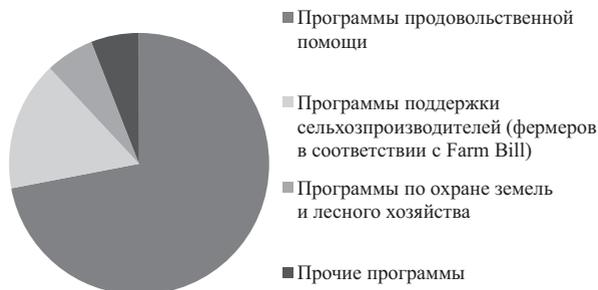


Рис. 1. Затраты Министерства сельского хозяйства США в 2013 г.

В 2013 финансовом году федеральные расходы на реализацию национальных программ продовольственной помощи Министерства сельского хозяйства составили 108,9 млрд долл., что на 2% больше по сравнению с предыдущим годом (рис. 2) [3]. Этот рост был наименьшим в процентном отношении с 2000 г., но тем не менее тенденция постоянного роста расходов на оказание продовольственной помощи сохранилась.

На пять крупнейших программ продовольственной помощи в 2013 г. (Программа обеспечения нуждающегося населения дополнительным питанием (SNAP); Национальная программа школьных обедов; Специальная программа обеспечения дополнительным питанием женщин и детей (WIC); Программа школьных завтраков; Программа продовольственной помощи взрослым и детям, находящимся в центрах социальной защиты) пришлось 96% всех расходов Минсельхоза США на оказание продовольственной помощи населению (табл. 1).



Рис. 2. Расходы USDA для продовольственной помощи, 1970–2013 гг.

Таблица 1

**Краткая характеристика программ
продовольственной помощи населению,
реализуемых Министерством сельского хозяйства США [3]**

| Программа | Показатель программы | 2012 г. | 2013 г. | 2013 г./ 2012 г., % |
|--|--|---------|---------|---------------------------|
| Программа обеспечения нуждающегося населения дополнительным питанием (SNAP) | Среднемесячное количество участников программы | 46,6 | 47,6 | 2,2 |
| | Средний размер субсидий на человека (долл./мес.) | 133,41 | 133,08 | -0,3 |
| | Совокупные годовые расходы, млрд долл. | 78,4 | 79,8 | 1,8 |
| Специальная программа обеспечения дополнительным питанием женщин и детей (WIC) | Среднемесячное количество участников программы, млн: | 8,9 | 8,7 | -2,8 |
| | — женщин | 2,1 | 2,0 | -2,3 |
| | — детей до 2 лет | 2,1 | 2,0 | -1,6 |
| | — детей от 2 до 18 лет | 4,7 | 4,6 | -3,5 |
| | Стоимость дополнительного питания на 1 чел. (долл./мес.) | 44,98 | 43,45 | -3,4 |
| | Совокупные годовые расходы, млрд долл. | 6,8 | 6,4 | -5,6 |
| Национальная программа школьных обедов | Среднее количество участников (млн чел. в день) | 31,6 | 30,6 | -3,2 |
| | — получающих бесплатное питание | 18,7 | 18,9 | 1,0 |
| | — получающих питание по сниженным ценам | 2,7 | 2,6 | -6,2 |
| | — получающих питание по полной стоимости | 10,2 | 9,1 | -10,1 |
| | Совокупные годовые расходы, млрд долл. | 11,6 | 12,2 | 5,1 |
| Программа школьных завтраков | Среднее количество участников (млн чел. в день) | 12,9 | 13,1 | 2,2 |
| | — получающих бесплатное питание | 9,8 | 10,1 | 3,6 |
| | — получающих питание по сниженным ценам | 1,0 | 1,0 | -2,6 |
| | — получающих питание по полной стоимости | 2,0 | 2,0 | -1,8 |
| | Совокупные годовые расходы, млрд долл. | 3,3 | 3,5 | 6,7 |
| Программа продовольственной помощи взрослым и детям, находящимся в центрах социальной защиты | Расходы на питание: | | | |
| | — в центрах социальной защиты детей, млн | 1,305 | 1,336 | 2,7 |
| | — в центрах социальной защиты семьи, млн | 568,8 | 551,8 | -3,0 |
| | — в центрах социальной защиты взрослых, млн | 70,5 | 69,8 | -0,9 |
| | Совокупные годовые расходы, млрд долл. | 2,9 | 3,0 | 4,4 |
| Все программы | Совокупные расходы, млрд долл. | 106,7 | 108,9 | 2,0 |

Программа SNAP (бывшая Food Stamp Program) — это главная программа продовольственной помощи населению. В 2013 г. расходы на ее реализацию составили 73% всех затрат на оказание продовольственной помощи населению. Программа предполагает ежемесячные выплаты участникам для приобретения продуктов питания в специальных (авторизованных) продуктовых магазинах. В отличие от других программ продовольственной помощи, нацеленных на поддержку определенных групп населения, SNAP направлена на оказание помощи всем гражданам, чей доход не превышает определенного размера. В этой программе каждый месяц участвует около 15% всего населения страны. Размер выплат по программе SNAP напрямую зависит от экономической ситуации в стране. Так, в период мирового финансового кризиса в 2007–2010 гг. законодательно были утверждены повышенные выплаты по программе. По мере стабилизации ситуации выплаты сокращаются. В 2014 г. они снижены на 5,4%.

Американская программа SNAP предусматривает льготы на четыре группы товаров: 1) хлеб/крупы/бакалея; 2) мясо/птица/рыба; 3) молочная продукция; 4) овощи/фрукты. Покупать за эти средства, например, алкоголь и табак запрещено. Получать льготы могут семьи, чей «грязный» (gross, без учета обязательных платежей) доход превышает прожиточный минимум не более чем на 30%. В 2009 г. это семьи с доходом не выше 2389 долл. в месяц, их чистый доход (это второе условие) не должен превышать прожиточный минимум — 1838 долл. При этом из «грязного» дохода вычитаются не только налоговые и жилищно-коммунальные платежи, но и кредитные выплаты банкам и даже расходы по уходу за детьми. Сама льгота не должна превышать 30% чистого дохода семьи. В среднем в 2009 г. за счет SNAP домохозяйства получали в среднем по 101 долл. на человека, или по 227 долл. на семью в месяц. Третий важный тест на пригодность для участия в SNAP: на банковских счетах взрослых членов семьи не должно быть больше 2000 долл. (для людей старше 60 лет ограничение чуть выше — 3000 долл.). Раньше был еще один тест — оценивалась стоимость имущества. Следует отметить, что программа распространяется на год и количество участников сильно варьирует год от года [4]. Департамент сельского хозяйства называет SNAP одним из важных источников формирования спроса на продукцию американских фермеров и пищевой промышленности в целом. Следует отметить, что с товаров, реализуемых по программе помощи, не взимается налог с продаж (аналог НДС).

В числе масштабных программ поддержки потребителей Министерства сельского хозяйства США следует также выделить: программу содействия питанию детей (CNP), предполагающую в том числе программу обедов школьников (NSLP), а также программу питания беременных и кормящих женщин (WIC).

Согласно данным сельскохозяйственного ведомства США, 1 долл., направленный на оказание продовольственной поддержки населению,

дополнительно вносит 1,8 долл. в ВВП страны. За счет продовольственной помощи в размере 1 млрд долл. дополнительно вовлекается в производство до 18 тыс. работников, из них 17% приходится на фермерские хозяйства [1, с. 4].

В нашей стране Минсельхозом также разработана и утверждена Правительством РФ Концепция развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации (далее Концепция) [5]. Однако предусмотренные размеры финансирования этих мероприятий ни в какое сравнение не идут со средствами, расходуемыми за рубежом. Так, финансирование расходов на продовольственную помощь в 2013–2014 гг. Госпрограммой не предусмотрено вообще, только в 2015 г. планируется выделить 810 млн руб. и чуть больше 1 млрд федеральных денег к 2020 г. (рис. 3) [6].

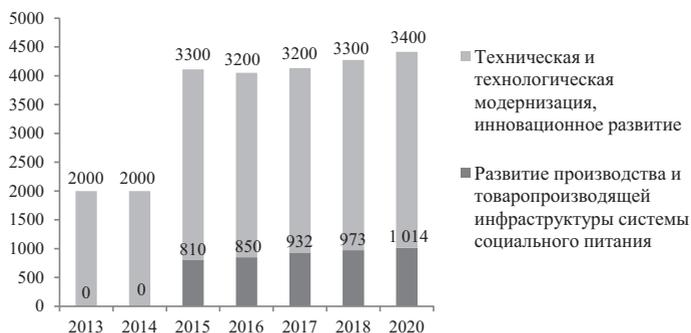


Рис. 3. Финансирование расходов на продовольственную помощь в РФ (Госпрограмма)

Принято решение о реализации пилотных проектов продовольственной помощи в 2013–2015 гг. в пяти регионах (Саратовская, Ульяновская, Омская области, Республика Бурятия, Республика Мордовия). С указанными регионами в ноябре 2013 г. заключены соглашения о взаимодействии в рамках реализации пилотных проектов, предусматривающие апробацию субъектами Российской Федерации за счет средств региональных бюджетов механизмов внутренней продовольственной помощи, а также методическую поддержку и мониторинг хода их проведения со стороны Минсельхоза России.

В указанных субъектах Российской Федерации разработаны, утверждены и реализуются региональные программы развития внутренней продовольственной помощи:

- республиканская целевая программа «Развитие производства и товаропроизводящей инфраструктуры системы социального питания и продовольственной помощи уязвимым слоям населения в Республике Бурятия на 2013–2017 годы», утвержденная постановлением Правительства Республики Бурятия от 18 июня 2013 г. № 309;

- республиканская целевая программа «Совершенствование социального питания, развитие его промышленного производства и товаропроводящей инфраструктуры в Республике Мордовия» на 2011–2015 гг., утвержденная постановлением Правительства Республики Мордовия от 18 июля 2011 г. № 264;
- программа «Развитие системы внутренней продовольственной помощи, базирующейся на продукции АПК Омской области, на 2013–2016 годы», утвержденная постановлением Правительства Омской области от 27 мая 2013 г. № 121-п;
- программа «Развитие товаропроводящей инфраструктуры социального питания и продовольственной помощи в Саратовской области» на 2013–2015 гг., утвержденная приказом Минсельхоза Саратовской области от 3 июня 2013 г. № 146-пр;
- программа «Развитие социального питания и адресной продовольственной поддержки в Ульяновской области» на 2013–2015 гг., утвержденная приказом Минсельхоза Ульяновской области от 18 апреля 2013 г. № 105.

Что же показывает апробация этих проектов?

Анализ разработанных региональных программ свидетельствует, что все пилотные субъекты РФ стараются охватить мерами продовольственной помощи организованные коллективы, иначе говоря, «пересадить» на местные продукты учреждения социальной сферы (образование, здравоохранение и т.д.). Для этого в первую очередь вкладываются деньги в развитие инфраструктуры, в увеличение производства продукции растениеводства и животноводства, в создание или модернизацию перерабатывающих предприятий. Также предусматривается строительство логистических центров, которые в отдельных случаях должны совмещаться с переработкой. В их задачу входит аккумулярование продовольствия и его дальнейшее распределение по организациям уже в виде готовых продуктовых наборов. Например, в Саратовской области в 2013 г. было построено семь овощехранилищ и осуществлена модернизация 12 овощехранилищ, приобретено оборудование для переработки плодов и овощей, складского оборудования и погрузчиков, спецавтотранспорта (рефрижераторы) для перевозки овощей в период межсезонья для логистического центра. Осуществлено оснащение оборудованием трех новых убойных цехов, модернизировано девять цехов по первичной переработке скота.

В части развития социального питания в Саратовской области проводится ряд мероприятий по совершенствованию государственных и муниципальных закупок и усилению контроля качества и безопасности пищевой продукции — создан Комитет по координации и контролю закупок для государственных нужд Саратовской области, разработан проект закона Саратовской области о социальном питании (проходит согласование).

В Ульяновской области был проведен ряд мероприятий по разработке нормативной правовой базы социального питания — разработаны закон

Ульяновской области о социальном питании и стандарты социального питания (проходят согласование), создана Ассоциация поставщиков социального питания.

В Республике Мордовия в 2013 г. были проведены мероприятия по совершенствованию государственных и муниципальных закупок социального питания — разработаны детализированные требования к пищевой продукции и единые рационы питания, сформированы закупочные кластеры. Согласовано обеспечение общеобразовательных организаций полуфабрикатами высокой степени готовности промышленного производства. Питание в школах города Саранска организовано двумя крупными операторами.

В Омской области предусмотрен целый комплекс мероприятий по созданию пилотных производственно-логистических центров (ПЛЦ), выстраиванию системы логистики от поставщиков к потребителям, ведутся переговоры и создание договорных отношений с торговыми сетями; идет работа по применению электронных карт. Так, проведены переговоры и достигнута договоренность со Сбербанком России о выпуске электронных карт и торговой сетью «Холидей», которая будет их принимать для оплаты пищевой продукции. Начаты подготовительные работы по строительству производственно-логистического центра, найден инвестор, выделена площадка под строительство.

Следует отметить, что данные мероприятия реализуются в рамках действующих ведомственных целевых программ по развитию переработки продукции растениеводства и животноводства, инфраструктуры, логистики. Мотивацией участия в пилотных проектах явилось в значительной мере получение субсидий из федерального бюджета в рамках других программ, в том числе экономически значимых региональных программ, в рамках которых осуществляется софинансирование из федерального бюджета. Данные программы в соответствии с постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1042 получили в 2013 г. государственную поддержку из федерального бюджета на сумму 273 млн руб., из региональных бюджетов выделено 290 млн руб., затраты сельскохозяйственных товаропроизводителей составили более 759 млн руб. [7]. Средства были направлены на строительство новых, реконструкцию и модернизацию действующих логистических центров (Республика Мордовия, Саратовская область), картофеле-, овоще- и фруктохранилищ (Республика Мордовия, Омская, Саратовская и Ульяновская области), приобретение, монтаж и пуско-наладку холодильного оборудования и систем вентиляции, линий и технологического оборудования по переработке и предпродажной подготовке овощей, мяса птицы и молока, приобретение спецавтотранспорта (рефрижераторов) и спецтехники для погрузочно-разгрузочных работ. Объемы финансирования и данные о результативности реализации указанных экономических значимых региональных программ в 2013 г. представлены в табл. 2.

В условиях неразвитости товаропроводящей инфраструктуры, дефицита отечественного продовольствия, особенно глубокой степени переработки, данные мероприятия решают проблему доступа отечественных производителей к гарантированным каналам сбыта и роста производства продовольствия в регионе. Так, по данным 2013 г., общий прирост выручки от реализации пищевой продукции сельскохозяйственными товаропроизводителями в Саратовской области оценивается в размере 108,2 млн руб. и эффективность реализованных мер — 125%.

Однако это только одна составляющая механизма продовольственной помощи. Как показал анализ реализации пилотных проектов, собственно адресная поддержка малоимущих слоев населения с целью поддержки спроса на продовольствие только прорабатывается и ограничена небольшим кругом наиболее уязвимых слоев населения. Так, в Саратовской области выделены категории населения, имеющие право получать средства на бесплатное питание. К ним отнесены граждане Саратовской области, доход которых ниже прожиточного минимума: беременные женщины и кормящие матери, а также дети в возрасте до трех лет. В последнее время такую поддержку ежегодно получают порядка 27 тыс. человек [11]. Прорабатывается возможность оказания адресной продовольственной поддержки в виде установления денежных выплат для 3 тыс. малоимущих пенсионеров в размере 835 руб. в месяц для приобретения пищевой продукции установленного ассортимента в розничных торговых сетях с помощью универсальной электронной карты. Пока данный механизм не заработал.

В Республике Мордовия прорабатывается возможность оказания адресной продовольственной поддержки в виде установления денежных выплат для 2,4 тыс. детей-инвалидов в размере 350 руб. в месяц, предусмотрено развитие сети социальных (доступных) столовых. Однако до сих пор эти меры не выполнены.

Данные мероприятия охватывают весьма незначительную часть нуждающегося в продовольственной помощи населения. Если же проанализировать, например, в Саратовской области экономическую доступность продуктов питания для малообеспеченных слоев населения, численность которых составляет почти 16% от общей численности населения региона, то очевидно, что предпринимаемые меры не могут решить эту проблему. Как видно из табл. 3, значительное отставание малообеспеченными слоями населения в потреблении основных продуктов питания, а также в пищевой и энергетической ценности питания никоим образом не согласуется с постулатами Доктрины продовольственной безопасности и требует безотлагательного решения. Малообеспеченные категории населения потребляют мяса, рыбы, овощей только половину от уровня наиболее обеспеченных слоев. Энергетическая ценность их питания составляет около 60% уровня первой децильной группы населения.

Таблица 2

Анализ региональных программ развития внутренней продовольственной помощи субъектов Российской Федерации — участников пилотных проектов

| Субъект РФ | Наименование программы | Средства регион. бюджета, тыс. руб. | Средства федер. бюджета, тыс. руб. | Внебюдж. источники, тыс. руб. | Прирост выручки от реализации продукции, тыс. руб. | | |
|---------------------|---|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|--|---------------|------------------------|
| | | | | | 2013 г., план | 2013 г., факт | в том числе в соцсферу |
| Республика Бурятия | РПП «Развитие переработки и сбыта продукции животноводства... на 2013–2015 годы» | 1 000,0 | 39 590,0 | 15 543,8 | 40 000 | 40 200 | 18 188,1 |
| | ВПП «Логистическое обеспечение рынка овощей, картофеля... на 2013–2015 годы» | 17 300,0 | 29 454,0 | 8 250,7 | 76 500,0 | 77 551,0 | 57 685,2 |
| | ВПП «Развитие переработки и логистического обеспечения сбыта продукции животноводства... на 2013–2015 годы» | 10 000,0 | 56 180,0 | 11 678,8 | 620 300,0 | 630 000,0 | 43 487,5 |
| Республика Мордовия | Всего | 27 300,0 | 85 634,0 | 19 929,5 | 696 800,0 | 707 551,0 | 101 172,7 |
| Омская область | ВПП «Развитие переработки и сбыта продукции растениеводства... на 2013–2016 годы» | 10 034,0 | 24 588,0 | 25 502,1 | 91 480,0 | 94 245,0 | н/д |
| | ВПП «Развитие переработки и сбыта продукции животноводства... на 2013–2016 гг.» | 144 453,4 | 40 665,0 | 186 523,1 | 497 834,0 | 510 245,0 | н/д |
| | Всего | 154 487,4 | 65 253,0 | 212 025,2 | 589 314,0 | 604 490,0 | — |

Окончание табл. 2

| Субъект РФ | Наименование программы | Средства регион. бюджета, тыс. руб. | Средства федер. бюджета, тыс. руб. | Внебюдж. источники, тыс. руб. | Прирост выручки от реализации продукции, тыс. руб. | | |
|---------------------|---|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|--|---------------|------------------------|
| | | | | | 2013 г., план | 2013 г., факт | в том числе в соцсфере |
| | | | | | | | |
| Саратовская область | ВЦП «Развитие переработки растениеводческого сырья... на 2013–2015 гг.» | 47 250,0 | 32 178,0 | 106 718,4 | 86 500,0 | 108 200,0 | 69 025,5 |
| | ВЦП «Развитие переработки продукции животноводства... на 2013–2015 гг.» | 39 850,0 | 56 752,0 | 346 608,7 | 600 000,0 | 720 000,0 | н/д |
| | Всего | 87 100,0 | 88 930,0 | 453 327,1 | 686 500,0 | 828 200,0 | 70 414,9 |
| Ульяновская область | ВЦП «Развитие... кооперации и логистических центров... на 2013–2015 гг.» | 9000,0 | 17 027,0 | 34 462,0 | 45 800,0 | 45 896,0 | 16 921,9 |
| | ВЦП «Развитие переработки и сбыта продукции животноводства... на 2013–2015 гг.» | 10 900,0 | 12 854,0 | 24 114,0 | 136 345,0 | 136 394,0 | 32 401,7 |
| | Всего | 19 900,0 | 29 881,0 | 58 576,0 | 182 145,0 | 182 290,0 | 49 323,6 |
| ВСЕГО | Растениеводство | 83 584,0 | 103 247,0 | 174 933,2 | 300 280,0 | 325 892,0 | 143 632,6 |
| | Животноводство | 206 203,4 | 170 410,0 | 584 468,4 | 1 894 479,0 | 2 036 839,0 | 94 077,3 |
| | Всего | 289 787,4 | 273 657,0 | 759 401,6 | 2 194 759,0 | 2 362 731,0 | 237 709,9 |

Таблица 3

**Экономическая доступность продовольствия группам населения
с разным уровнем дохода в 2012 г.**

| | Россия | Саратовская область |
|---|---------------|----------------------------|
| Доля населения с доходами ниже прожиточного уровня, % | 10,9 | 15,9 |
| Доля расходов на покупку продуктов питания в совокупных расходах на конечное потребление, % | 30,9 | 40,9 |
| Денежные расходы на покупку продуктов питания в общих расходах на конечное потребление в первой децильной группе, % | 42,4 | 47,8 |
| Соотношение потребления наименее обеспеченной (1-й децильной группы) и наиболее обеспеченной (10-й) | | |
| Хлебные продукты | 77,5 | 78,0 |
| Картофель | 81,0 | 87,0 |
| Овощи и бахчевые | 46,2 | 49,0 |
| Фрукты и ягоды | 35,6 | 36,1 |
| Мясо и мясопродукты | 49,0 | 49,3 |
| Молоко и молочные продукты | 51,7 | 57,0 |
| Яйца | 61,8 | 64,0 |
| Рыба и рыбопродукты | 50,0 | 49,0 |
| Сахар и кондитерские изделия | 59,0 | 50,0 |
| Масло растительное | 75,0 | 87,0 |
| Пищевая ценность (белки) | 62,4 | 63,0 |
| Энергетическая ценность | 66,6 | 67,0 |

Источник: рассчитано по данным [8]

Согласно условиям участия субъектов РФ в реализации пилотных проектов финансирование мероприятий по оказанию продовольственной помощи должно осуществляться из региональных бюджетов. Действительно, во всех программах предусмотрена основная роль субъектов РФ в финансировании мер поддержки спроса, что в условиях дефицита многих региональных бюджетов привело к секвестированию расходов на эти цели и недофинансированию таких проектов.

Например, в Республике Бурятия планировалось оказание адресной продовольственной поддержки в виде установления денежных выплат для 4,7 тыс. детей из многодетных семей республики в размере 150 руб. с помощью универсальной электронной карты. Однако в 2014 г. Республика Бурятия фактически прекратила участие в пилотном проекте (постановлением Правительства Республики Бурятия от 21 января 2014 г. № 15 республиканская целевая программа развития внутренней продовольственной помощи утратила силу).

Расчет же необходимого объема финансирования продовольственной помощи (в соответствии с принятыми в проекте Концепции ме-

рами) свидетельствует, что таких средств ни в федеральном, ни в областном бюджетах нет (табл. 4). Например, потребность финансирования продовольственной помощи в Саратовской области составляет более 18 млрд руб., а реально из областного бюджета предусмотрено только 145 млн на все годы реализации программы.

Таблица 4

**Потребность в финансировании мер по оказанию
внутренней продовольственной помощи**

| Показатель | Россия | Саратовская область |
|---|---------|---------------------|
| Численность населения, входящего в систему социального и специализированного питания (программа), млн чел. | 52,1 | 1,4479 |
| Численность категорий граждан, находящихся в организованных коллективах, млн чел. | 32,5 | 0,3357 |
| Численность категорий граждан, нуждающихся в специализированном питании, не находящихся в организованных коллективах, млн чел. | 19,6 | 1,1122 |
| Размер помощи в день, социальное питание, руб. | 30 | 30 |
| Частота предоставления помощи, количество дней в году | 200 | 200 |
| Размер помощи в день, адресная продовольственная поддержка, руб. | 40 | 40 |
| Частота предоставления помощи, количество дней в году | 365 | 365 |
| Потребность в финансировании, в том числе | 481 160 | 18 252,3 |
| Социальное питание, млн руб. | 195 000 | 2014,2 |
| Адресная продовольственная поддержка, млн руб. | 286 160 | 16 238,1 |
| Реальное финансирование ведомственной программы (субсидии на развитие производства и товаропроводящей инфраструктуры системы социального питания), млн руб. | 4600 | 145 |

Результаты реализации пилотных проектов свидетельствуют, что «цепь» продовольственной помощи по-прежнему разорвана: основной администратор программ — местные министерства сельского хозяйства, а основные распорядители финансовых средств — министерства социального блока: образования, здравоохранения и социальной защиты. Правда, следует отметить, что создаются специальные структуры, задачей которых является координация мероприятий в области внутренней продовольственной помощи. До сих пор инструменты оказания продовольственной поддержки работают недостаточно эффективно. Запуск механизмов адресной продовольственной поддержки нуждающихся граждан, которые реализуются посредством перечисления на электронную карту получателя помощи ежемесячной компенсации средств, потраченных на приобретение пищевой продукции местного производства, запланирован участниками пилотных проектов только на 2014 г., однако

необходимость изыскания дополнительных средств бюджетов субъектов Российской Федерации и сложность межведомственного согласования данного механизма пока блокируют данный механизм.

В силу указанных обстоятельств можно сделать вывод, что пилотные проекты своей главной задачи — апробации нового инструмента косвенной поддержки производства отечественного продовольствия — не выполняют. Внутренняя продовольственная помощь через сферу социального питания осуществляется во многих субъектах РФ, но, как показывает практика, уровень ее развития неоднороден и недостаточен. Только в отдельных регионах предпринимаются попытки использования адресной продовольственной поддержки малоимущих, но ее размер слишком мал, чтобы оценить эффект от такой поддержки.

На наш взгляд, для того чтобы механизм стимулирования спроса стал реальным и обеспечивал мультипликативный эффект для отечественных производителей, следует утвердить на федеральном уровне следующий набор программ: программа детского (в том числе школьного и дошкольного) питания; программа «Мать и ребенок»; программа прямого распределения продуктов питания социально незащищенным группам населения.

Таким образом, на данном этапе инструмент реструктуризации поддержки в пользу «зеленой корзины» за счет оказания внутренней продовольственной помощи представляется мало реалистичным при всей важности такого инструмента в перспективе. В настоящее время нет ни финансовых, ни институциональных условий его реализации. Поэтому следует обеспечить максимальную прямую поддержку отечественного производства в рамках, определенных соглашениями ВТО (в том числе специфической и неспецифической поддержки), которая должна быть реализована в течение отведенного переходного периода.

Список литературы

1. Проект концепции разработки мер поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции на основе механизмов внутренней продовольственной помощи в рамках «зеленой корзины» ВТО // http://www.mcx.ru/documents/file_document/show/23336.htm.
2. Соглашение по сельскому хозяйству // <http://www.wto.ru/ru/content/documents/docs/selhozru.doc>.
3. The Food Assistance Landscape: FY 2013 Annual Report, EIB-120 Economic Research Service/USDA.
4. Кастинг антикризисных мер: «талоны на питание» // <http://www.soyuz.by/ru/print.aspx?guid=57700>.
5. Концепция развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 3 июля 2014 г. № 1215-р // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165323/.

6. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы // http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/22047.342.htm.
7. Анализ региональных программ развития внутренней продовольственной помощи субъектов Российской Федерации — участников пилотных проектов // <http://www.mcx.ru/>.
8. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2013: Стат. сб. — М.: Росстат, 2013. — 327 с.
9. http://www.mcx.ru/documents/file_document/show/23496.htm.
10. Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика // <http://www.intelros.ru/pdf/strategiy2020-2012-litog.pdf>.
11. Приказ Министерства сельского хозяйства Саратовской области от 3 июня 2013 г. № 146-пр «О ведомственной целевой программе «Развитие товаропроизводящей инфраструктуры социального питания и продовольственной помощи в Саратовской области» на 2013–2015 годы».

*Александрова Людмила Александровна,
д.э.н., профессор Саратовского государственного
аграрного университета им. Н. И. Вавилова*

ОПЫТ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НЕСВЯЗАННОЙ ПОДДЕРЖКИ РАСТЕНИЕВОДСТВА: РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗНООБРАЗИЕ

Под несвязанной поддержкой в сельском хозяйстве понимаются меры государственной поддержки сельскохозяйственных товаров, не оказывающие негативного воздействия на взаимную торговлю участников ВТО сельскохозяйственными товарами. При этом поддержка должна осуществляться за счет средств бюджета, а не за счет потребителей, следствием поддержки не должно являться поддержание цен производителей.

Основное назначение поддержки данного вида состоит в том, чтобы:

- 1) обеспечить возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ таким образом, чтобы мотивировать сельхозтоваропроизводителей в повышении эффективности работы, вовлечении в производственный процесс неиспользуемых земель;
- 2) повысить уровень экологической безопасности сельскохозяйственного производства;
- 3) повысить плодородие почв.

При организации этой меры поддержки изначально весьма важно определиться со следующими моментами:

- 1) объемом поддержки. Он должен обеспечивать реальную компенсацию затрат, которые по тем или иным причинам не может обеспечить сам производитель;
- 2) механизмом данного типа поддержки. Выделение денег всегда сопряжено с проблемой справедливости, адресности, своевременности, контролируемости использования. Поэтому эти условия должны быть четко продуманы и доведены до сельхозтоваропроизводителей;
- 3) направлениями дальнейшего совершенствования программы оказания поддержки. Ввиду того, что времени на обстоятельную разработку и апробацию механизма нет, неизбежно придется идти по пути поэтапного его совершенствования.

Обращает внимание факт, свидетельствующий о том, что с первого года после вступления России в ВТО несвязанная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей становится основной по масштабу (табл. 1). На нее в регионах выделяется до 80% консолидированного бюджета поддержки растениеводства вообще и порядка 40% всей поддержки агропромышленного комплекса. Это существенный канал связи между товаропроизводителями и государством. Поэтому к совершенствованию этого инструмента нужно подходить серьезно. Разные регионы по-разному воспринимают важность этого инструмента.

Таблица 1

**Объем и источники финансирования несвязанной поддержки
сельского хозяйства
в отдельных регионах Российской Федерации в 2014 г.**

| Субъект | Доля несвязанной поддержки в общем финансировании АПК | | | Доля несвязанной поддержки в финансировании растениеводства | | |
|--------------------|---|-------------|--------------------|---|-------------|--------------------|
| | Кон-солид. бюджет | Фед. бюджет | Бюджет субъекта РФ | Кон-солид. бюджет | Фед. бюджет | Бюджет субъекта РФ |
| Ярославская обл. | 9,5 | 7,2 | 12,5 | 56,9 | 48 | 66,5 |
| Белгородская обл. | 10,1 | 5 | 26 | 30,8 | 19,1 | 48,8 |
| Мордовия | 10,2 | 10,6 | 9,5 | 37,2 | 39,5 | 33,3 |
| Рязанская обл. | 14,8 | 13,8 | 17,2 | 34,5 | 33,5 | 36,6 |
| Калужская обл. | 15,3 | 12,6 | 19,5 | 66,7 | 61,9 | 72,3 |
| Тамбовская обл. | 15,9 | 15,6 | 16,9 | 31,8 | 31,1 | 33,8 |
| Курская обл. | 18,5 | 13,7 | 41,2 | 57,3 | 50,1 | 74,7 |
| Липецкая обл. | 18,8 | 13,5 | 36,3 | 51,6 | 47,2 | 58,2 |
| Воронежская обл. | 19,9 | 18,7 | 22,4 | 18,4 | 16,1 | 21,2 |
| Тульская обл. | 20,5 | 17,2 | 27,1 | 42,1 | 35 | 56,8 |
| Саратовская обл. | 31,7 | 28,5 | 40,9 | 44,9 | 36,7 | 82,2 |
| Московская обл. | 34,5 | 34 | 34,8 | 70,3 | 70,7 | 70 |
| Ивановская обл. | 38,5 | 36,6 | 42,3 | 62 | 55,5 | 70 |
| Ростовская обл. | 39,2 | 40,7 | 36,6 | 62,6 | 64,6 | 58,8 |
| Краснодарский край | 43,1 | 48,9 | 37 | 53 | 55,9 | 49,5 |
| Волгоградская обл. | 44,2 | 44,2 | 44,2 | 61,7 | 60,4 | 64,1 |
| Орловская обл. | 45,1 | 43,9 | 48,7 | 59,1 | 59,9 | 56,8 |

Стратегический контекст использования данного вида поддержки:

1. Ухудшение макроэкономических условий и стагнация экономики в целом, приводящая к секвестрованию расходов на АПК. Государственная поддержка аграрного сектора в 2014 г. была сокращена почти на 18% по сравнению с фактическим уровнем 2013 г., в том числе растениеводства — почти на 42%, животноводства — на 21,5%.

2. Неблагоприятные климатические условия и природные катаклизмы на протяжении последних лет, в том числе недосев 2 млн га озимых культур из-за дождливой погоды в 2013 г., ухудшили финансовую устойчивость всех сельхозтоваропроизводителей. Их кредитная задолженность превышает сумму годовой выручки в 1,3 раза, каждое четвертое предприятие в России сегодня является убыточным.

3. Вступление России в ВТО, повлекшее дополнительные обязательства по открытию внутреннего продовольственного рынка, структуре и размерам поддержки сельскохозяйственного производства. Ключевые ограничения касаются сокращения в течение шести лет мер «желтой корзины» с 9 до 4,4 млрд долл. и сохранения сложившегося отношения между объемами специфической и неспецифической поддержки в рамках самой «желтой корзины».

Как воспринимается данный вид поддержки аграриями? Это новый формат взаимодействия с государством, который конструктивно нужно стараться максимально использовать. Но при этом сохраняется некоторая напряженность, что связано с:

- 1) низким уровнем погектарных субсидий, который сильно различается и по регионам, и в пределах одного региона. Субсидирование сегодня не компенсирует значимой доли затрат сельхозтоваропроизводителей в растениеводстве — в среднем погектарная субсидия составляет чуть более 300 руб., в то время как с точки зрения аграриев оптимальной была бы субсидия в размере 3000 руб. на гектар. Оптимальный уровень гектарной субсидии еще нуждается в методологическом обосновании;
- 2) несовершенством критериев справедливого распределения лимитов несвязанной поддержки между регионами и товаропроизводителями. Первый опыт показал, что как на федеральном, так и региональных уровнях наблюдаются нечеткость формулы определения потребности в поддержке, отсутствие необходимой информационной базы, недостаточная гибкость в учете объективных рисков;
- 3) транзакционными издержками, институциональными барьерами, монополизмом власти на местах, излишне бюрократизированным механизмом получения субсидий, особенно для мелких товаропроизводителей. Большое количество документов подано и ждет своей очереди на получение поддержки.

Таким образом, среди аграриев по-прежнему сохраняется настороженность, связанная с переходом на несвязанные формы поддержки АПК.

Опрос 50 сельскохозяйственных фермеров (разной специализации) Саратовской области в отношении несвязанной поддержки показал, что финансовое положение фермеров ухудшилось. Это произошло, по всей видимости:

- 1) из-за снижения уровня бюджетных субсидий, которые выделяются государством. При этом фермеры в меньшей степени видят причину в присоединении России к ВТО, указываются внутренние проблемы;
- 2) из-за особенностей природно-климатических условий Саратовской области.

На вопрос «*Соответствуют ли условия присоединения России к ВТО вашим интересам?*» фермеры в большей степени отвечают, что в конечном итоге их интересы ущемляются, причем не обязательно напрямую. Только 1% опрошенных отметили улучшение возможностей материально-технического обеспечения в связи с присоединением России к ВТО. Опрос выявил инертную группу, которая оказалась мало знакома с последствиями присоединения России к ВТО и не выявила для себя ни положительных, ни отрицательных эффектов.

В отношении программы поддержки растениеводства опрос фермеров выявил мнение о снижении объема поддержки растениеводства в сравнении с прошлыми годами. При этом размерам поддержки фермеры отдают предпочтение в сравнении с формой поддержки (новая программа поддержки подразумевает предоставление поддержки в агрегированной форме).

Согласно результатам ответа на вопрос «*Насколько вы готовы лоббировать свои интересы?*», 85% фермеров не верят в государственную помощь и рассчитывают только на свои силы. При этом часть фермеров предполагает, что улучшение ситуации может быть достигнуто коллективными действиями (например, за счет создания кооперативов).

Механизм дифференциации несвязанной поддержки. Механизм достаточно сильно различается по регионам (табл. 2).

Таблица 2

Механизм дифференциации несвязанной поддержки

| Критерий | Курская область | Пензенская область | Оренбургская область | Амурская область | Республика Татарстан | Волгоградская область | Саратовская область |
|---|-----------------|--------------------|----------------------|------------------|----------------------|-----------------------|---------------------|
| Дифференциация по зонам | – | | – | + | – | – | + |
| Дифференциация по муниципальным районам | – | + | – | – | + | + | + |
| Интенсивность использования посевных площадей | + | + | – | – | – | + | + |
| Почвенное плодородие | с 2014 | + | – | + | + | + | + |
| Гидротермический коэффициент | – | – | – | | | | + |

Окончание табл. 2

| Критерий | Курская область | Пензенская область | Оренбургская область | Амурская область | Республика Татарстан | Волгоградская область | Саратовская область |
|-----------------------------|-----------------|--------------------|----------------------|------------------|----------------------|-----------------------|---------------------|
| Минимальная ставка субсидии | + | + | – | – | + | + | – |
| Период | 1 | 1 | 1 | – | | 10 | 5 |
| Год | 2012 | 2013 | 2012 | 2012 | 2013 | 2012 | 2012 |
| Перевод в зерновые единицы | 45 культур | + | – | – | | | + |
| Ставки по культурам | – | – | + | + | – | – | – |

Цель программы — повышение интенсификации производства. Значит, поддержка в первую очередь должна быть ориентирована не столько на слабые хозяйства, сколько на сильные хозяйства, способные выполнять большое количество работ и получать высокий урожай. Также в рамках программы поддержку должны получать регионы с наиболее неблагоприятными природными условиями.

Интересно, что в рамках данной программы несвязанной поддержки растениеводства косвенно были учтены интересы животноводческих хозяйств через их необходимую обеспеченность кормами. Например, в Татарстане учитывается плотность поголовья. Саратовская область — это животноводческая область, с 2014 г. в ней стали производить учет плотности поголовья, как и в Татарстане. Соответственно это подразумевает дополнительные субсидии. Аналогичный учет был введен в Волгоградской, Пензенской областях (правда, только в отношении поголовья коров).

Новое в механизме предоставления субсидий в 2014 г.:

1. Введение авансовых окончательных расчетов платежей по субсидиям. Аванс субсидий выдается на основании результатов прошлого года. В Волгоградской области, например, аванс составляет 80% всех погектарных субсидий. В конце года, уже по факту, производится окончательный расчет. Это более правильно, к тому же повышает мотивацию и делает механизм субсидирования более прозрачным.

2. Введение обязательств по заполнению целевых показателей эффективности использования субсидий. Этот механизм подразумевает, что участник должен не только доказать, что он является сельскохозяйственным производителем и не имеет задолженности перед бюджетом, но и дополнительно выполнить гарантированный объем производства в пересчете на зерновые единицы, а также отвечать заявленному уровню заработной платы. Иначе производители будут принуждены к возврату субсидий. В Саратовской области зарплата выступает в качестве одного из условий получения субсидий (не должна быть ниже 6500 руб. в ме-

сяц). Такой механизм увеличивает и без того большие транзакционные издержки, создает дополнительные барьеры, искажает принцип экономичности. Затраты на получение поддержки в результате оказываются иногда сопоставимыми с эффектом от ее получения.

3. Использование межведомственного информационного обмена.

4. Уменьшение федерального финансирования расходных обязательств субъектов.

5. Расширение критериев дифференциации (среднемесячный уровень оплаты труда, внесение минеральных удобрений, надой на одну корову за 2013 г.).

Механизм поддержки растениеводства достаточно дифференцирован на данный момент. Даже в разных районах одной области минимум и максимум субсидий на гектар заметно отличаются (в 2–3 раза в Саратовской области). Этот же показатель в разрезе хозяйств имеет разброс более чем в 60 раз (например, по Саратовской области он составляет от 29 руб. до 1851 руб. за гектар).

Саратовская область, как и 60% регионов России, может объявить себя банкротом по своим обязательствам, в том числе если разговор идет о несвязанной поддержке. В условиях ограниченности бюджета возможна стратегия сильного измельчения размера субсидии либо стратегия предоставления субсидии малому количеству хозяйств. Этим фактом можно объяснить тенденцию к росту транзакционных издержек и барьеров.

Возможные пути улучшения механизма предоставления несвязанной поддержки:

1. Программа распределения субсидий по хозяйствам не учитывает качества плодородия почв (понтировки хозяйств: хозяйства могут соседствовать, но располагать совершенно разным качеством земли), и эта оценка не может быть произведена государством. К этой работе должны быть привлечены частные компании, а расходы на эти работы будут относиться к «зеленому ящику».

2. В сравнении с 2013 г. в 2014 г. уменьшилось федеральное финансирование поддержки. В 2013 г. из федерального бюджета поступало 96% средств на поддержку, а в 2014 г. — только 73% объема (по всем регионам). Наоборот, финансирование из федерального бюджета, по опыту, имеет большую отдачу, а значит, объем финансирования поддержки из средств федерального бюджета логично увеличивать вплоть до 100%.

3. Излишнее многообразие, диверсифицированность программы в зависимости от многих параметров приводят к ошибкам и просчетам. Возможна разработка нескольких основных моделей, адаптированных к условиям регионов. Это обеспечит лучшую практику проведения программы.

4. Снижение барьеров получения поддержки.

5. Программа ставит целью компенсацию затрат, хотя устроена так, что не связана с объемом затрат напрямую. Могут быть посчитаны нормативы затрат, которые дополнительно будут использоваться при расчете объема несвязанной поддержки в каждом конкретном случае и, как следствие, оптимизируют счет. Например, действующий норматив затрат на применение современных технологий составляет 12 тыс. руб. на гектар, и он может быть включен в расчет.

В Саратовской области несвязанную поддержку в 2013 г. получили примерно 2,7 тыс. действующих организаций и фермерских хозяйств.

На Кубани часть средств несвязанной поддержки была возвращена в федеральный бюджет. Это могло произойти по нескольким причинам. Регион должен выполнять условия соглашения с федеральным центром и в случае невыполнения должен возвращать субсидированные средства. Может быть, регион не был готов распределять поддержку, технически получил поддержку позднее сроков ее распределения. Возможно, поддержка носила целевой характер (например, предоставлялась именно для инвестиционных проектов, которые впоследствии не были реализованы).

В заключение необходимо отметить, что переход к использованию формы несвязанной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей является достаточно сложным явлением, непременно будут возникать просчеты по отдельным позициям. Поэтому необходимо максимально привлекать для методической работы научные учреждения и учебные заведения.

*Жорова Мария Дмитриевна,
младший научный сотрудник
экономического факультета
МГУ им. М. В. Ломоносова,
кандидат экономических наук*

ЗАПАСЫ ЗЕРНА КАК ИНСТРУМЕНТ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ НЕСТАБИЛЬНОСТИ ЗЕРНОВЫХ РЫНКОВ

На сегодняшний день цены на продовольствие в мире стабильно высокие. По прогнозам экономистов Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), рынки продовольственных товаров должны стать более стабильными и менее волатильными по сравнению с последними годами благодаря улучшению поставок и восстановлению мировых запасов зерна [4].

В последние годы наблюдался не только рост мировых цен на зерно, но и значительные колебания их по годам. Хотя в отдельные периоды происходило снижение цен, в настоящий момент они сложились в среднем в два раза выше аналогичных показателей за 2000–2006 гг. (табл. 1).

Таблица 1

Номинальные цены на зерно с 2000 по 2013 г. (в долл. США за м/т)

| Вид зерна | Среднее значение 2000–2006 гг. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. |
|------------------|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Рис | 227,6 | 326,4 | 650,2 | 555,0 | 488,9 | 543,0 | 563,0 | 505,9 |
| Пшеница | 148,1 | 255,2 | 326,0 | 224,1 | 223,6 | 316,3 | 313,2 | 312,2 |
| Кукуруза | 102,2 | 163,7 | 223,1 | 165,5 | 185,9 | 291,7 | 298,4 | 259,4 |

Источник: составлено и рассчитано автором по World Bank Commodity Price Data (Pink Sheet) по состоянию на июль 2014 г.

Анализируя динамику номинальных цен на зерно в последние годы, необходимо отметить, что на пшеницу и рис в 2011–2013 гг. они не превысили максимальных значений, зафиксированных в 2008 г., а на кукурузу они превысили уровень, зафиксированный во время предыдущего пика в 2008 г.

Схожую динамику имели и реальные цены на основные виды зерна (табл. 2).

Таблица 2

Реальные цены на зерно 2000–2013 гг.
(в долл. США за м/т в ценах 2010 г.)

| Вид зерна | Среднее значение 2000–2006 гг. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. |
|-----------|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Рис | 275,3 | 342,1 | 632,3 | 575,3 | 488,9 | 498,5 | 523,2 | 477,0 |
| Пшеница | 180,0 | 267,4 | 317,0 | 232,3 | 223,6 | 290,3 | 291,1 | 294,4 |
| Кукуруза | 124,5 | 171,5 | 217,0 | 171,6 | 185,9 | 267,7 | 277,4 | 244,6 |

Источник: составлено и рассчитано автором по World Bank Commodity Price Data (Pink Sheet) на июль 2014 г.

Сопоставляя динамику номинального и реального индексов цен на зерно (рис. 1), можно отметить, что в период с 1991 по 1998 г. и начиная с 2003 г. рост номинальных цен опережал рост реальных цен на зерно. Так же соотносилась динамика индексов реальных и номинальных цен на продовольствие. Данная тенденция связана с обесценением доллара.

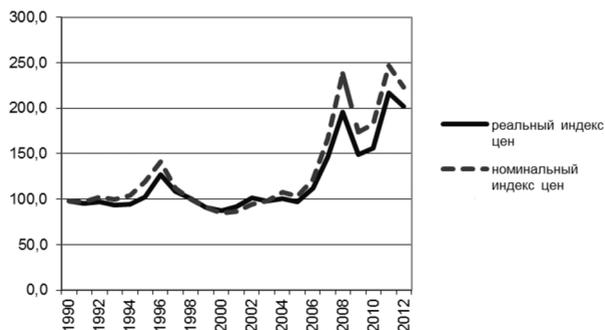


Рис. 1. Динамика номинального и реального индексов цен на зерно ФАО

Источник: построено автором по данным FAOSTAT

В период с 2000 по 2003 г. рост реальных цен опережал рост номинальных. Данный период совпадает с периодом фондового кризиса в США. Реальные цены на продовольствие определяются динамикой курса доллара как мировой валюты. Так, с 2003 по 2007 г. в странах с низким уровнем доходов в среднем отмечалось 20%-ное реальное укрепление валюты по отношению к доллару США.

К основным причинам названного роста и волатильности цен на зерно можно отнести:

- повышение потребности в продовольствии со стороны развивающихся стран и стран с переходной экономикой;
- высокие цены на энергетические ресурсы, увеличивающие издержки производства сельскохозяйственной продукции;
- рост цен на удобрения;

- увеличение спроса на зерно для производства биотоплива;
- ослабление американской валюты;
- сбои в производстве в связи с погодными условиями;
- значительное сокращение запасов зерна у основных импортеров;
- политику стран — экспортеров и импортеров зерна;
- увеличение нагрузки на земельные и водные ресурсы, а следовательно, и стоимости земли в странах Африки к югу от Сахары, Восточной Азии и Латинской Америки;
- активный экономический рост в развивающихся странах (Китай, Индия и др.);
- увеличение объемов мировой торговли зерном по фьючерсам, а следовательно, приток спекулятивного капитала.

Рассмотрим подробнее один из факторов, влияющих на колебания цен на мировых рынках зерна, а именно — уровень запасов зерна.

По данным Международного совета по зерну по состоянию на 2013/14 сельскохозяйственный год, объем начальных запасов зерна составлял порядка 340 млн т, а конечных — около 400 млн т [2].

Запасы в определенной степени в состоянии компенсировать потрясения на сельскохозяйственных рынках. Они могут активно использоваться в периоды высоких цен или накапливаться в периоды низких цен. Поэтому данный показатель колеблется от года к году. Очень низкий уровень запасов может сделать рынки более уязвимыми к потрясениям, способствуя неустойчивости цен и неопределенности рынка в целом.

Основные запасы зерна находятся на хранении в США и Китае, однако китайские запасы фактически не имеют отношения к глобальным рынкам, так как они призваны покрывать внутреннюю нехватку зерновых культур. По данным экспертов ФАО [3], с середины 1980-х гг. мировые запасы зерна (пшеницы, риса и фуражного зерна) постоянно сокращались по отношению к потребностям, а начиная с 2000 г. это сокращение ускорилося. В последние годы несколько крупнейших производителей зерновых в мире (Европейский союз, Индия, Китай и США) изменили свою сельскохозяйственную политику. Снижение запасов повлияло на цену ввиду неопределенности в достаточности запасов в период.

Определение уровня запасов имеет важное значение. Коэффициент уровня запасов зерна к их использованию (stocks-to-use ratio) [7] показывает баланс спроса и предложения на различные виды зерна. Он позволяет оценить, является ли соотношение критическим или соответствует норме. На основе полученных данных появляется возможность спрогнозировать вероятную динамику цен на зерно в будущем. Коэффициент рассчитывается следующим образом:

$$\text{Коэф. уровня запасов к использованию} = \frac{\text{начальные запасы} + \text{производство} - \text{использование}}{\text{использование}}$$

где *начальные запасы* — это конечные запасы предыдущего года или так называемые переходящие запасы; *производство* — это общий объем поставок текущего года; *использование* включает продовольственное потребление, экспорт, семена, корма, отходы и прочее использование. В табл. 3 представлена динамика соотношения запасов к использованию по различным видам зерна с 2002 по 2012 г.

Таблица 3

**Динамика коэффициента отношения запасов к использованию
по различным зерновым культурам**

| С/х год | Зерно в целом ¹ | Пшеница | Рис | Серые виды зерна ² |
|---------|----------------------------|---------|------|-------------------------------|
| 2002/03 | 25,0 | 34,4 | 29,2 | 17,3 |
| 2003/04 | 20,8 | 26,6 | 25,5 | 15,1 |
| 2004/05 | 23,1 | 29,0 | 23,8 | 19,2 |
| 2005/06 | 22,5 | 28,5 | 24,6 | 17,9 |
| 2006/07 | 19,7 | 25,1 | 24,5 | 14,6 |
| 2007/08 | 19,2 | 21,8 | 25,7 | 15,0 |
| 2008/09 | 22,5 | 26,5 | 28,7 | 17,7 |
| 2009/10 | 23,2 | 29,8 | 29,2 | 17,0 |
| 2010/11 | 21,6 | 27,4 | 30,1 | 14,6 |
| 2011/12 | 21,7 | 28,0 | 32,4 | 13,9 |
| 2012/13 | 22,2 | 25,8 | 34,9 | 15,3 |

Источник: составлено автором по данным ФАО

Анализ данных по коэффициенту соотношения запасов к использованию по различным видам зерна свидетельствует о колебании этого показателя на протяжении 10 последних лет. Так, минимальные значения коэффициента по зерну в целом и по пшенице зафиксированы в 2007/08 сельскохозяйственному году, в свою очередь, по рису и серым видам зерна — в 2006/07 сельскохозяйственном году.

Таким образом, для нормального функционирования рынка необходимо поддерживать практически несокращаемый минимальный объем запасов. Несмотря на общеизвестный факт, что данные о запасах зерна неточны, специалисты приводят расчеты пороговых значений соотношения запасов к использованию по различным видам зерна. Например, независимый американский исследователь в области сельского хозяйства К. МакДоналд доказывает, что по пшенице коэффициент должен быть не менее 20%, по кукурузе — не менее 12% [6]. В свою очередь, представитель Калифорнийского университета Б. Райт считает, что единый уровень минимальных рабочих запасов по отношению к использованию по всем видам зерна должен быть близок к 20% [5].

¹ К данной категории ФАО отнесены: пшеница, рис и серые виды зерна.

² К данной категории ФАО отнесены: кукуруза, сорго, ячмень и овес.

Рисунок 2 иллюстрирует изменение показателя уровня запасов пшеницы в мире по отношению к ее использованию с 1960 по 2012 г.

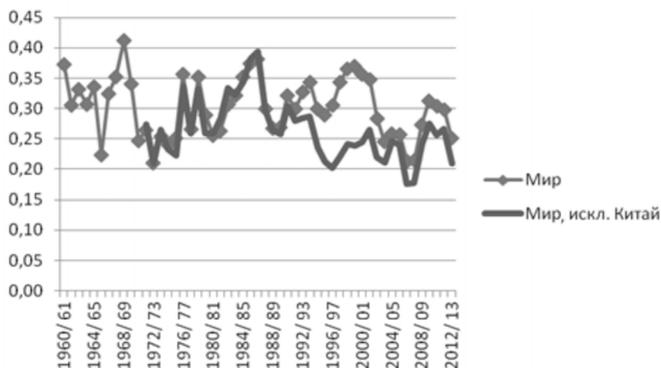


Рис. 2. Соотношение мировых запасов пшеницы в мире и объемов ее использования с 1960 по 2012 г.

Источник: рассчитано и построено автором по данным USDA, PSD online

Конечно, это соотношение необходимо скорректировать с учетом того, что запасы пшеницы в Китае имеют внутреннее назначение.

Анализ динамики мировых цен на пшеницу показывает, что пики цен на пшеницу в 1970-е и 2006—2012 гг. приходятся на моменты, когда коэффициент уровня мировых запасов к их использованию по пшенице был ниже 0,25.

На рис. 3 представлено соотношение мировых запасов кукурузы к их использованию. Аналогично предыдущему сопоставлению автором предлагается рассматривать динамику с учетом и без учета китайских запасов.

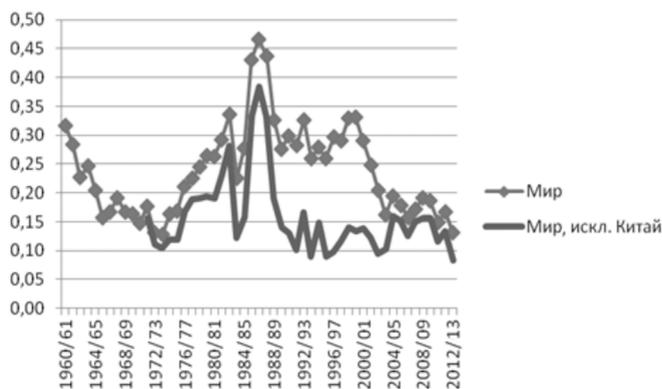


Рис. 3. Соотношение мировых запасов кукурузы к ее мировому использованию с 1960 по 2012 г.

Источник: рассчитано и построено автором по данным USDA, PSD online

Сопоставление мировых цен на кукурузу с коэффициентом уровня запасов к использованию показывает, что скачки цен на эту культуру приходились на периоды, когда коэффициент был ниже 0,15.

Снижение коэффициентов уровня мировых запасов к использованию по различным видам зерна в 2008 г. позволило основным крупнейшим мировым экспортёрам — Китаю, Индии, России, Украине и Аргентине — повысить экспортные пошлины либо ограничить экспорт зерна. Цель состояла в том, чтобы смягчить рост внутренних цен на зерно и предоставить отечественным потребителям доступ к соответствующим рынкам.

Таким образом, можно спрогнозировать возможное повышение или понижение цен для конкретной зерновой культуры, зная направление отклонения значений от нормы. Большая величина коэффициента уровня запасов зерна к использованию означает более низкую цену на зерно в будущем, и наоборот.

Когда запасы невелики, цена становится очень чувствительной к ограничениям предложения. Требуется значительное изменение цен, для того чтобы совокупное потребление могло справиться с небольшими сбоями в обеспечении зерном. Когда запасы истощаются, совокупное потребление должно адекватным образом адаптироваться к негативным тенденциям со стороны предложения. Необходимо уменьшать объёмы зерна, поступающего на корм животным или на производство биотоплива. Иначе беднейшая часть населения должна будет сократить потребление калорий, обрекая себя на недоедание.

Корректировка запасов способна сгладить негативное воздействие кризиса предложения на уровень потребления, но не устранить его. Накопление запасов в периоды низких цен может предотвратить резкое падение цен. Использование запасов, когда цены находятся на высоком уровне, позволяет сгладить скачки цен, но только в случае, если запасы имеются в наличии.

Подводя итог, можно отметить, что на уровне отдельных государств, объединений стран и международных организаций существуют предложения по управлению физическими запасами, включая стратегические запасы (*emergency reserves*), международные управляемые запасы (*international coordinated grain reserves*), региональные запасы (*regional reserves*) и внутренние запасы (*country-level reserves*).

Под стратегическим запасом понимается незначительный объём в 300–500 тыс. т (около 5% нынешнего объёма продовольственной помощи), состоящий из основных видов зерна. Предполагается, что он будет пополняться за счёт основных стран — производителей зерна и финансироваться группой более чем из десятка стран¹. Он будет находиться под

¹ Предполагаемые страны-участницы: Канада, Франция, Германия, Италия, Япония, Россия, Великобритания, США, Бразилия, Китай, Индия, Мексика, ЮАР.

управлением Всемирной продовольственной программы (ВПП) и использоваться для оказания гуманитарной помощи и исключительно для реагирования в чрезвычайных ситуациях.

Для реализации предложения по созданию глобальных и региональных запасов необходим эффективный и прозрачный механизм. Главной задачей является выбор периода для использования данного инструмента. Поэтому для решения данного вопроса возможно опираться на систему раннего оповещения об изменении цен (*Excessive Food Price Variability Early Warning System*), разработанную экономистами Международного института исследования продовольственной политики (ИФПРИ).

В ответ на рост цен на мировых рынках в 2011 г. было подписано соглашение о создании Стратегического запаса риса в странах АТЭС+3 (*ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve*). Это физический региональный запас, созданный 13 крупнейшими азиатскими странами, в первоначальном объеме составляющий 787 тыс. метрических т риса. Пока рано говорить об эффективности данного инструмента снижения волатильности цен на внутренних рынках, однако подобный опыт может служить базой для создания подобного запаса пшеницы в Евразийском регионе.

Список литературы

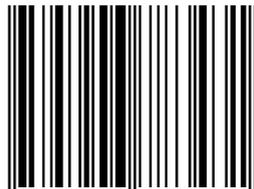
1. *Жорова М. Д.* Формирование мировых цен на зерно в современных условиях: Дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.05, 08.00.14 / Жорова Мария Дмитриевна. — М., 2013. — 169 с.
2. Международный совет по зерну «Обзор рынка зерновых» от 25 сентября 2014 г. / Электронный ресурс: <http://www.igc.int/en/default.aspx>.
3. Обзор продовольственной и сельскохозяйственной ситуации в мире. Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства 2008 г.
4. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций ФАО / Электронный ресурс: <http://www.fao.org/news/story/ru/item/204173/icode/>.
5. *Райт Б.* О мировых зерновых запасах и других инструментах решения проблемы нестабильности зерновых рынков / Технический справочный документ, подготовленный для Всемирного зернового форума 2009 г. / Санкт-Петербург, РФ, 6–7 июня 2009 г.
6. Электронный ресурс: <http://www.bigpictureagriculture.com/>.
7. *Womach J.* Agriculture: A Glossary of Terms, Programs, and Laws, 2005 Edition / Congressional Research Service/ The Library of Congress.

Научное электронное издание

**СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ
СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
В УСЛОВИЯХ ЧЛЕНСТВА РОССИИ В ВТО**

Коллективная монография

ISBN 978-5-906783-43-1



9 785906 783431