

Членство России в ВТО: сельскохозяйственный сектор

© 2012 В.В. Перская

доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист РФ,
главный научный сотрудник

© 2012 С.Н. Сильвестров

доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист РФ
Финансовый университет при Правительстве России, г. Москва
E-mail: silvestrsn@gmail.com

Рассматриваются вопросы структурной адаптации экономики и правовых норм к требованиям ВТО на примере сельского хозяйства. Анализируются направления и последствия влияния присоединения России к ВТО на развитие различных отраслей в аграрной сфере. Предложен ряд мер по восстановлению устойчивой базы для развития конкурентоспособного сельскохозяйственного производства в рамках требований ВТО.

Ключевые слова: ВТО, Россия, сельское хозяйство, риски, таможенное регулирование, контроль, средневзвешенные ставки.

В мировом развитии идет процесс нарастания рисков, угрожающих перейти в кризисные явления. Он связан с несовершенством и недостаточной результативностью системы глобального управления, с доминированием идей либерализации в национальных системах государственного регулирования, что ведет к последовательному снижению уровня экономического суверенитета государства, причем не всегда с позитивным результатом, а в условиях экономического кризиса - к возникновению волн протекционизма и сдерживанию процесса либерализации в движении товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в масштабах мирового хозяйства. Если рассмотреть общий спектр глобальных пробелов регулирования в масштабах мировой экономики, то можно их представить в виде следующего рисунка (рис. 1).

Риски несовершенства глобального управления и торможения процесса либерализации мировой экономики, и в первую очередь в сферах внешней торговли, движения капиталов и финансов в целом, можно сгруппировать применительно к масштабам континентального разреза в следующем виде (рис. 2).

Всемирная торговая организация - это международная экономическая организация, призванная обеспечивать *в масштабах мирового хозяйства* выработку унифицированных правовых норм движения факторов производства товаров и услуг, капиталов, способствуя разумной либерализации внешнеэкономической деятельности всех субъектов мировой экономики.

Присоединение России к ВТО - важный шаг в кардинальном преобразовании национального

хозяйства, и нацелено оно как на гармонизацию процесса добросовестной международной конкуренции в России и мировом хозяйстве, так и на формирование предпосылок стимулирования структурных преобразований в экономике России. Именно последний тезис и представляется наиболее важным в данном контексте.

Важнейшей предпосылкой поступательности процесса развития национальной экономики России в данном направлении является факт необходимости *системности преобразований*, что должно обеспечиваться формированием общей стратегии реализации *структурных трансформаций национального хозяйства* в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе при выделении приоритетов и акцентов экономической политики в тот или иной период времени.

ВТО, в свою очередь, выполняет функцию, с одной стороны, предоставления гармонизированного международного правового поля, ориентированного на всемерное развитие внешнеэкономического взаимодействия на уровне хозяйствующих субъектов, куда и вливаются российские и зарубежные акторы в сфере ВЭД. С другой - за счет развития конкуренции на правовой основе - среды, косвенно способствующей при наличии соответствующей экономической стратегии системным структурным преобразованиям в национальной экономике страны.

В сфере сельского хозяйства реализация данных положений проявляется наиболее очевидно. Связано это с тем, что, во-первых, сельское хозяйство по преимуществу имеет сезонное ориентирование и вследствие этого достаточно сжатые сроки и условия окупаемости вложенных средств.

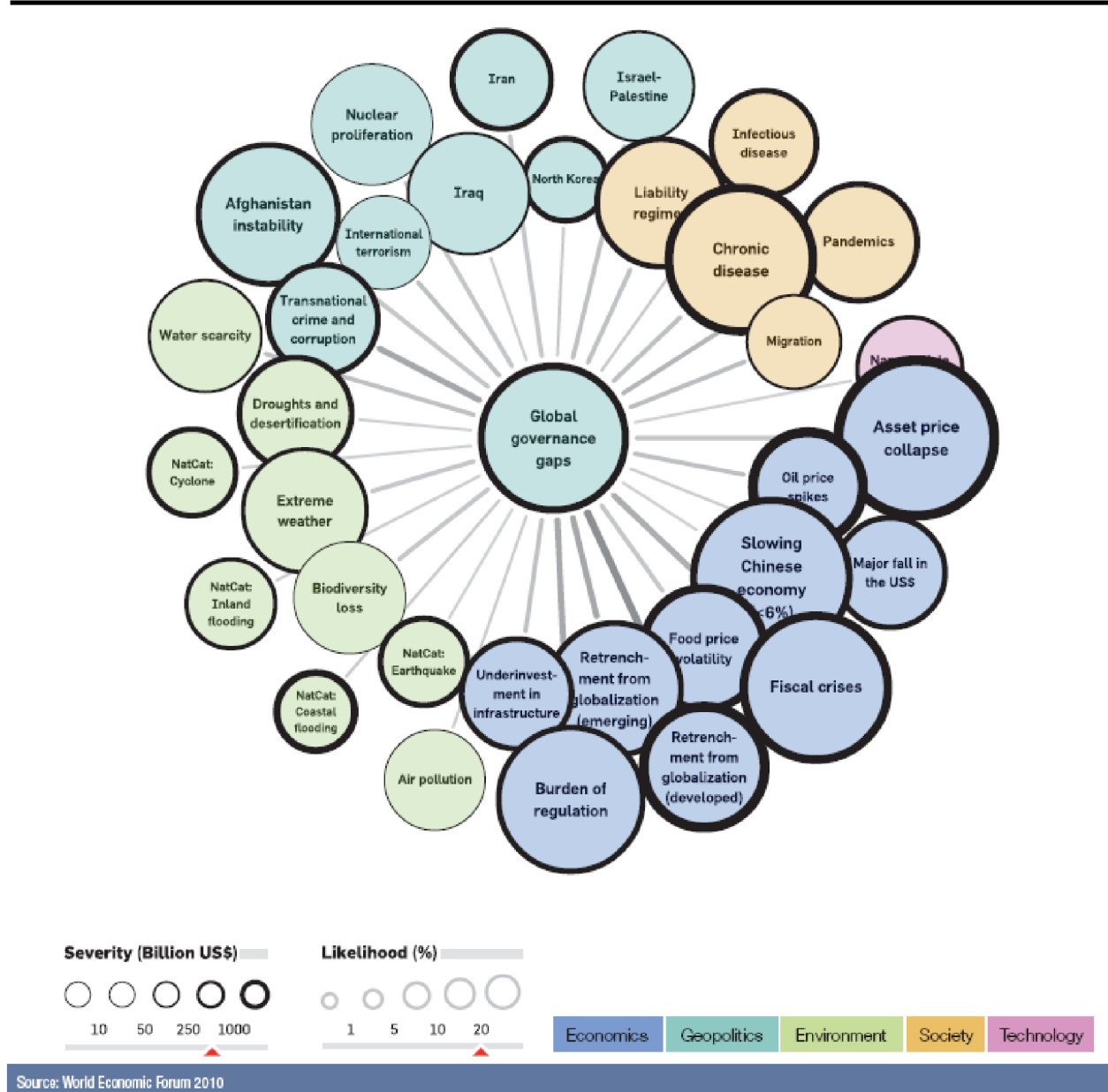


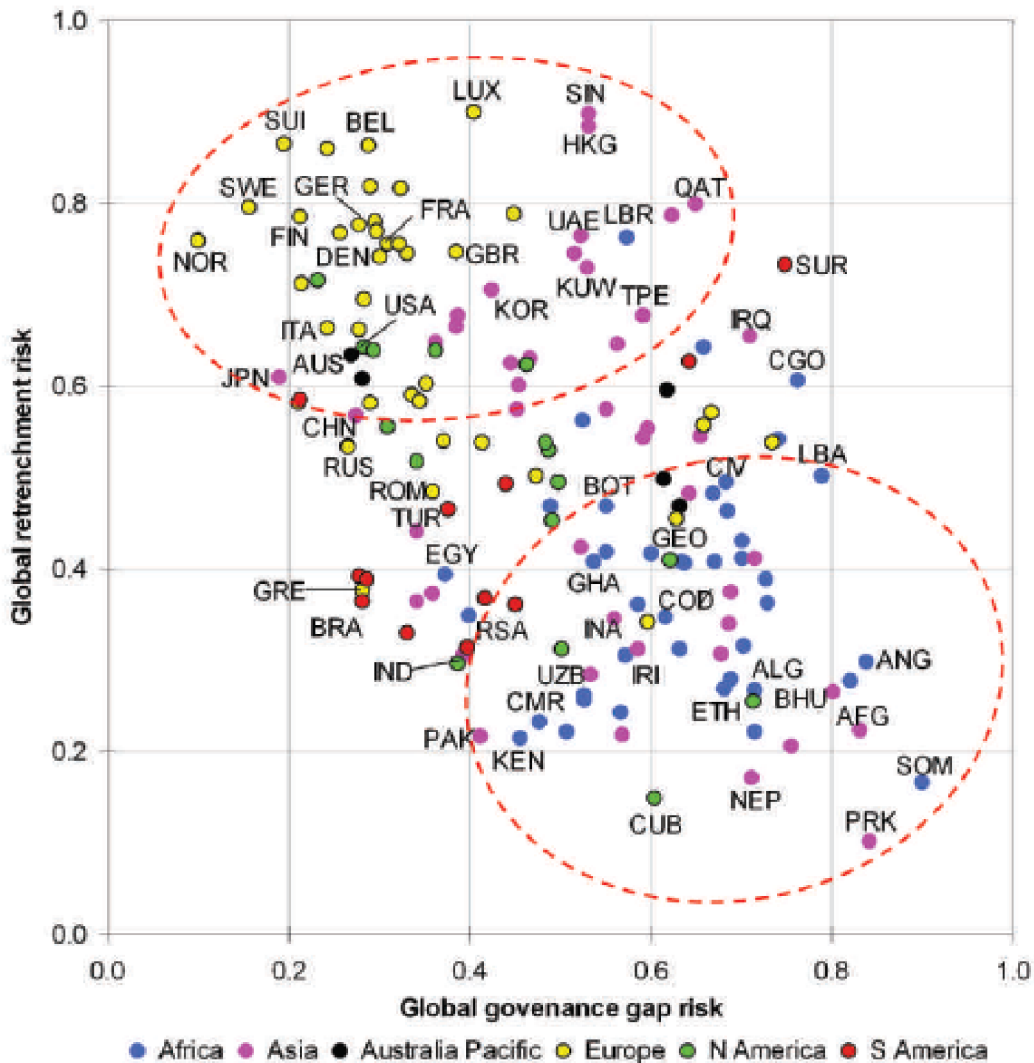
Рис. 1. Глобальные пробелы регулирования

Во-вторых, как свидетельствует международный опыт развитых государств и стран БРИКС, наиболее востребованными проектами для сельского хозяйства представляются те, что традиционно относятся к категории малого и среднего бизнеса, в том числе те, что обеспечивают инфраструктуру сельскохозяйственного производства и реализации продукции. Инвестирование указанных инфраструктурных и производственных проектов осуществляется как на базе государственно-частного партнерства, так и долевого финансирования кооперативами, сельхозбанками, частными предпринимателями и государством.

По данным Центра экономических и финансовых исследований и разработок, в России расходы на поддержку аграрного сектора сейчас относи-

тельно малы и по большинству сельскохозяйственных культур ей трудно конкурировать с другими странами. Действующие тарифы значительно ниже, чем в среднем по ВТО, причем, вследствие неэффективности таможенного администрирования даже эти низкие тарифы не выполняли своей защитной функции. Таким образом, в современных условиях сельское хозяйство России никак нельзя назвать защищенной отраслью¹.

Присоединение России к ВТО в области сельского хозяйства фактически можно рассматривать в двух плоскостях - ориентирование на обеспечение внутренних потребностей и возможность расширения базы экспорта, или, другими словами, экспортоспособности при росте конкурентоспособности национального сельского хозяйства.



Source: Zurich Financial Services 2010

Рис. 2. Риски глобального управления и торможения либерализации мировой экономики

В настоящее время **факт присоединения России** к системе Соглашений в рамках ВТО можно **рассматривать** как **ориентирование на реализацию задачи обеспечения сельскохозяйственным сектором внутренних потребностей**. Так, средневзвешенная ставка таможенного тарифа ЕТТ начального уровня - 15,178, а по истечении переходного периода в среднем по сельскохозяйственной продукции в пределах 4 лет - 11,275. В настоящее время обеспечение внутренних потребностей в сельскохозяйственном производстве в целом по стране составляет 80 %, в связи с чем импорт являет собой в основном товарные группы продуктов питания, преимущественно не производимые внутри страны, и продукции технического назначения.

На **готовые продукты из рыбы** пошлины снизятся незначительно - с 15 до 12,5 - 12 % за 1-3 года. Что касается рыбного сырья, то на мно-

гие его виды пошлины снизятся с нынешних 10 до 6-8 %, в отдельных случаях до 3-5 %. Пошлины на **молоко, сливки сухие и сгущенные**, сливочное масло снизятся с 25 до 20 %, возвращая, таким образом, размер ставок к уровню, действовавшему до 1 января 2010 г. К моменту присоединения действующий тариф в отношении позиций чая и кофе в основном снижаться не будет. Россия снизит пошлины для некоторых **кормов для животноводства** и домашних животных (в том числе соевых бобов, жмыха, шрота), не произрастающих в России овощей, фруктов и орехов (фисташек, арахиса, апельсинов, винограда, бананов и т.п.), в особенностей овощей и фруктов в зимний период.

Облегчится импорт **сырья, недостающего для пищевой промышленности** (например, высококачественной молочной сыворотки). С момента присоединения к ВТО Россия продолжит при-

менение режима тарифного квотирования при импорте *говядины, свинины и мяса птицы*. Срок окончания режима тарифного квотирования для этих видов мяса не определен.

Срок окончания действия режима тарифных квот на свинину - 31 декабря 2019 г. Условия доступа на рынок говядины останутся на существующем уровне, мяса птицы и свинины - ужесточатся. Квота на ввоз охлажденной говядины - 40 тыс. т на неопределенный период, ставка внутри квоты - 15 %, сверх квоты - 55 %, бессрочно. В случае ее отмены будет действовать плоский тариф 27,5 %. Квота распределена между странами Евросоюза (29 тыс. т) и другими странами (11 тыс. т). Такая же схема по мороженой говядине, а объем квоты - 530 тыс. т, из которых 60 тыс. т приходится на ЕС, такой же объем - на США, 3 - на Коста-Рику. На свинину квота 400 тыс. т и 30 тыс. т тримминга, внутри которой нулевая ставка, все, что сверх, облагается по ставке 65 %, действует до 31 декабря 2019 г. Затем она будет отменена и будет применяться единый тариф на уровне 25 %. Мясо птицы - квота в 250 тыс. т, на мясо птицы механической обвалки - 100 тыс. т и 14 тыс. т на индейку (ставка внутри квоты - 25 %, сверх квоты - 80 %) бессрочно. Если квота будет отменена, единая ставка составит 37,5 %.

Приведенные данные свидетельствуют, что политика гармонизации таможенного тарифа в отношении импорта продуктов питания не в состоянии отрицательно повлиять на структуру предпочтительного потребления отечественного потребителя, при этом она направлена на стимулирование российского производителя в переходный период оптимизировать внутреннее производство, повысить его конкурентоспособность.

Существенным фактором необходимости внутренних структурно-институциональных преобразований выступает договоренность, представленная в Перечне CLXV, ч. 5 “Экспортные пошлины”. Согласно этому документу экспортные пошлины будут также снижены на сельхозпродукцию, в том числе рыбу красную, белую, продуктов из нее и пр. И если начальный уровень предусмотрен в размере 5 %, то по истечении переходного периода пошлина будет составлять 0 %.

В целом, данное снижение не окажет существенного влияния на объемы экспорта, поскольку в настоящее время рыба ценных пород, крабы и другая морепродукция экспортируются независимо от уровня экспортных пошлин или эмбарго, что связано с недобросовестностью таможенных органов, с высоким уровнем коррупции в регионах, развитием кумовства в органах власти. Кроме того, отрицательную роль играет

неразвитость портового хозяйства для приема, хранения и переработки рыбы и морепродуктов, в связи с чем предпочтительнее для рыболовецких компаний является работать под иностранным флагом и сдавать улов в зарубежных портах. **Присоединение к ВТО практически не затрагивает данный вопрос, и разрешение ситуации в обеспечении интересов России зависит исключительно от экономической политики, реализуемой правительством страны.**

Одновременно Перечнем CLXV, ч. IV “Сельскохозяйственные товары: ограниченные товары по ограничению” - секция 1 “Внутренняя поддержка: Общий объем обязательств по агрегированным мерам поддержки (АМП)” - предусмотрено резкое увеличение внутренних субсидий (со стороны государства) для развития собственно сельского хозяйства, его инфраструктуры, оптимизации процесса его финансирования и страхования, развития научных исследований и внедрения их в реальный сектор и пр. В частности, суммы субсидирования предусмотрены в следующем размере (табл. 1):

Таблица 1. Субсидирование сельского хозяйства России (по годам), млрд. долл.

Конечный и финальный уровень связывания						
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
9,0	9,0	8,1	7,2	6,3	5,4	4,4

В настоящее время суммы субсидирования варьируют в пределах 4 - 4,5 млрд. долл.

Одновременно Россия сохраняет за собой права достаточно жесткого санитарного, фитосанитарного, ветеринарного регулирования и технического регулирования. При этом обращено внимание, что применяемые санитарные, ветеринарные и фитосанитарные меры Российской Федерации должны **базироваться** на международных стандартах, должны быть подкреплены достаточным научным обоснованием и оценкой риска. Россия сохранит право применять более жесткие требования по сравнению с указанными международными стандартами, если того требует уровень защиты, установленный в Российской Федерации. Причем, она будет активно участвовать в деятельности соответствующих международных организаций при разработке ими стандартов и рекомендаций. Должна быть обеспечена прозрачность процедуры, согласно которой импортер сможет обжаловать приостановление, аннулирование или отказ в разрешении на импорт подконтрольных товаров и получить письменный ответ, разъясняющий причины принятия соответствующего решения и меры, которые заявитель должен предпринять для получения

разрешения. Россельхознадзор обязуется, прежде чем принять меры по приостановке импорта, предоставить стране-экспортеру возможность осуществить соответствующие корректирующие меры. Данное обязательство не распространяется на случаи, связанные с существенными рисками для здоровья людей и животных.

В части технического регулирования Российская Федерация будет обеспечивать соответствие законодательства в данной сфере требованиям Соглашения ВТО по техническим барьерам в торговле. Техническое регулирование будет разрабатываться с учетом международных стандартов и рекомендаций и необходимости обеспечивать требуемый уровень безопасности Российской Федерации. В Федеральном законе "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" (2003) практически учтены возможные меры по ужесточению контроля за импортом в целях недопущения нанесения ущерба здоровью нации, ее безопасности, которые и закреплены договоренностями в рамках пакета документов по присоединению к ВТО.

Особое внимание следует уделить аспектам внешнеторговой деятельности российских компаний в сельскохозяйственном секторе. Так, в настоящее время в преддверии саммита России - ЕС (май 2012 г.) актуальным представляется вопрос качества внешнеторговых потоков сельскохозяйственной продукции. На протяжении достаточно длительного периода лет внешняя торговля России и ЕС характеризуется отрицательным сальдо внешнеторгового баланса по сельскохозяйственной продукции (табл. 2).

Таблица 2. Внешняя торговля сельскохозяйственной продукцией и продовольствием РФ со странами ЕС, млн. долл. *

Показатели	2008	2009	2010	I полугодие 2011
Импорт	11,726,8	9,499,4	12,142,2	6,949,3
Экспорт	1,165,5	935,2	970,7	399,0
Сальдо	-10,561,3	-8,564,2	-11,171,5	-6,550,3

* По данным ФТС России.

В 2010 г. экспорт сельскохозяйственного сырья и продовольствия в общем объеме экспорта составил 10,4 %, при этом основными продуктами выступили:

- жиры и масла животного происхождения - 27,4 %;
- рыба и рыбопродукты - 22,1 %;
- жмыхи - 10,5 %;
- алкогольные и безалкогольные напитки - 9,0 %;
- семена масличных культур - 7,2 %.

В 2011 г. произошло увеличение экспорта (рост физических объемов) за счет поставок рыбного филе, семян льна, спирта этилового. Отмечался и рост цен на отдельные продукты.

В общем объеме импорта России сельскохозяйственного сырья и продуктов питания поставки из стран ЕС составили около 33,2 %, в том числе:

- мясо и пищевые субпродукты - 15,8 %;
- алкогольные и безалкогольные напитки - 12,3 %;
- молочная продукция - 11,3 %;
- фрукты и плоды - 9,3 %;
- разные пищевые продукты - соусы, экстракты, приправы, дрожжи, мороженое, супы и пр. - 7,0 %;
- остатки и отходы пищевой промышленности - 5,1 %;
- овощи - 4,6 %;
- продукты переработки овощей и фруктов - 4,2 %.

В 2011 г. импорт также рос, причем его темпы против 2010 г. составили около 30 %, практически по всем вышеназванным товарным группам, в том числе включая поставки *живых животных*.

Именно последняя категория представляет собой наиболее интересную группу внешней торговли, в частности импорт скота характеризуется в общем объеме импорта из ЕС:

2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г. (за 9 мес.)
88,1 %	82,4 %	51,5 %	48,7 %	81,9 %	74,8 %

В основном это крупнорогатый скот молочного направления, главными поставщиками выступают: Нидерланды - 34,7 %, Венгрия - 29,4 %, Германия - 18,7 %. Особое место занимает взаимодействие со странами ЕС в части импорта племенных свиней - начиная с 2006 г. он составляет около 90 % от общего объема закупок свиней. Основными поставщиками выступают - Дания, Ирландия, Чехия. Особое значение в торговле со странами ЕС имеет импорт племенного материала птицеводства - 90 % от общего объема завоза. В части сотрудничества в рыбоводстве первостепенное значение имеет закупка искусственных комбикормов для выращивания осетровых и лососевых рыб, технологий и оборудования для реализации целей выращивания рыб. Особую роль в этой части играет ценовая политика стран ЕС. Кроме того, российские звероводческие хозяйства закупают поголовья племенных зверей - из Дании, Польши, Финляндии - до 90 % всего завоза пушных зверьков.

Таким образом, правомерен вывод, что уже до вступления в ВТО российское сельское хо-

зяйство в результате достаточно спорадических и непродуманных мер трансформации утратило собственный потенциал рыбоводства и звероводства. В настоящее время наше сельское хозяйство вынуждено прибегать к экономической помощи стран ЕС, причем последний предоставляет технологии и сырье, не всегда отвечающие требованиям фитосанитарных норм и нормативам экологической безопасности и пр.

Все вышерассмотренное доказывает, что сельскохозяйственная деятельность и производство ориентированы исключительно на удовлетворение спроса внутреннего рынка, на обеспечение потребностей российских граждан и производителей продуктами питания (отвечающими стандартам в первую очередь Европы), на восстановление отраслей молочного животноводства и развитие мясного животноводства, на формирование мощностей по переработке сельскохозяйственного сырья и развитие производственной, сбытовой, транспортной инфраструктуры в сельскохозяйственной сфере.

Вопросы качественного преобразования структуры сельского хозяйства и развитие его экспортности остаются за пределами договоренностей в рамках ВТО, что объяснимо двумя факторами:

1. Проведение переговорного процесса с ВТО практически реализовывалось в условиях закрепления за Россией функции обеспечения мирового хозяйства (в условиях его монополярной конфигурации) сырьевыми ресурсами, и никто из мировых держав не заинтересован в смене закрепившегося за страной "имиджа" - поставщика углеводородов, металлов, химических удобрений, рыбы и морепродуктов и пр.

2. Договоренности не предполагают непосредственно быть нацеленными на повышение национальной конкурентоспособности российского сельского хозяйства, роста потенциала его экспорта, поскольку этот аспект - прерогатива исключительно *национальной экономической стратегии*. Главным моментом в данной связи для стран - членов ВТО - это не препятствовать России обеспечить покрытие потребностей внутреннего рынка за счет национальной экономики в условиях обострения фаз мирового продовольственного кризиса. При этом для стран-участниц представляется важным сохранить свои уже существующие экспортные ниши, не создавать условий, ухудшающих деятельность их экспортеров на рынке России, против существующего положения дел.

Необходимо рассматривать наращивание экспортного потенциала национального сельского хозяйства и сельскохозяйственного машиностро-

ения исключительно в контексте ненанесения ущерба национальной экономике. В этой связи высказываемые в последнее время в прессе, в радиопередачах идеи невозможности поставки на внешние рынки, в том числе стран БРИКС, сельскохозяйственной техники российского производства, соответствующей лучшим образцам высокопроизводительной продукции зарубежных фирм, в большей степени носят политизированный характер.

Нельзя отрицать, что внешняя торговля - это часть внешнеэкономической политики страны, реализуемой в условиях достаточно жесткой конкуренции со стороны зарубежных хозяйствующих субъектов и гибкого отстаивания их интересов со стороны государств соответствующих стран. В условиях глобализации мировой экономики экспортная экспансия представляет собой важную составляющую геоэкономического и геополитического позиционирования государства в мировом сообществе.

Если экспорт фактически осуществляется в ущерб интересам национального внутреннего развития, если поставляемые за рубеж машино-техническая продукция, сырьевые ресурсы и полупродукты первого передела востребованы на внутреннем рынке, а поставки за границу ведут к возможному образованию внутреннего дефицита, росту цен, то рассматривать данное явление как ответ рынка на действия его субъектов представляется в корне неверным. Это открытая гиперполитизация внешней торговли, с одной стороны, с другой - неспособность национального государства обеспечить поступательность развития собственной экономики и удовлетворение потребностей населения страны.

В связи с вышеизложенным в целях создания устойчивой, конкурентоспособной базы сельского хозяйства России представляется целесообразным следующее:

1. Исходя из сложившейся в сельском хозяйстве ситуации как с производством продукции, так и с обеспеченностью трудоспособными кадрами, миграцией народонаселения в города, а также с результатами проведенной приватизации и ликвидации колхозной, кооперативной собственности при стимулировании фермерства, с большими трудностями воспринимаемого населением после более чем полувекового отлучения от частного предпринимательства, требуется восстановить систему *сельскохозяйственной промышленной кооперации* (в советское время - Центросоюз), в частности, концентрируя внимание на следующем:

- используя механизм субсидий и прямого государственного финансирования, направить

средства на формирование производственной и транспортной инфраструктуры сельскохозяйственного производства:

- создание кооперативных машинотранспортных станций, в том числе для ремонта сельхозтехники;

- развитие кооперативных крестьянских объединений для проведения полного цикла сельхозработ: от отбора посевного фонда до сбора урожая, его транспортировки, хранения и возможной реализации;

- учитывая наследие “садоводческого движения” и излишки собираемой продукции у частных лиц, инициировать развитие сети кооперативных магазинов, обладающих правом приема продукции и ее реализации;

- развить систему кооперативного финансирования сельских производителей, исходя из сезонности и цикличности производства сельскохозяйственной продукции.

2. Используя, в числе прочего, иностранные страховые компании, шире применять механизм сезонного страхования рисков сельского хозяйства, при этом переориентирование страховых организаций на сельскохозяйственный сектор осуществляется путем обычного инструментария регулирования инвестиционного климата и предпринимательской среды.

3. На основе ГЧП и прямых государственных инвестиций, передаваемых в дальнейшем в частные руки на условиях рассрочки, реализовать проекты:

- по обустройству портовых хозяйств по приему, заморозке, переработке рыбы и морепродуктов;

- созданию на местах в регионах, где предпочтительнее развитие сельского хозяйства или его отдельных сегментов (земледелие, растениеводство, садоводство, животноводство и т.д.), мини-производств по переработке сельскохозяйственного сырья (в том числе предоставление налоговых преференций кооперации сельхозпроизводителей).

Использовать производимое зерно в количествах сверх потребления населением страны не столько для экспортных поставок, сколько для закупок, в том числе за счет субсидий, дотаций, финансовой поддержки государства, для целей

животноводства. При этом государство должно исходить из создания экономической заинтересованности животноводов в снижении в кормах доли генетически модифицированной растительной продукции, в использовании натуральных кормов.

4. Говоря о развитии рыночной основы сельского хозяйства России, следует помнить о таком важном аспекте, как общинность организации сельхозпроизводителей, свойственная нашей стране еще в дореволюционный период XIX в. Именно она базируется на российской ментальности, положенной в основу развития российского многонационального общества. В этой связи необходимо развитие так называемых самоорганизующихся организаций, обществ, ассоциаций и пр., которые бы непосредственно представляли интересы сельскохозяйственных работников, как отдельных фермеров, так и кооперативов частных производителей. Именно они в состоянии обеспечивать информационно-правовое, санитарно-ветеринарное, машинотехническое, инвестиционно-страховое обслуживание и непосредственную связь с Минсельхозом, осуществляющим стратегическое планирование и прогнозирование сельхозпроизводства по отдельным отраслевым сегментам, предвидение возникающих рисков внутри страны и за рубежом, возможных интервенций, формирования стратегических запасов, потребления внутри страны, в том числе использования для технических нужд, на продовольственные цели и формирование кормовой базы и пр. Эта идея была заложена еще П.А. Столыпиным и получила практическую реализацию в США, Англии, Германии, Бельгии и других странах с учетом национальной специфики и местных традиций.

Предлагаемые нами направления требуют соответствующего инструментария поддержки реализации, где роль государства будет как иницилирующей, стимулирующей, так и контрольно-координирующей производственного цикла в целом в сфере сельского хозяйства, в том числе при активизации роли науки и научно-исследовательской деятельности.

¹ Клуб 2015 и ЦЭФИР “Россия и ВТО: мифы и реальность”. С. 8. URL: www.cefir.org.