

Формирование институтов протекционизма и поддержки аграрного сектора России с учетом правил ВТО

© 2012 М.Я. Васильченко

кандидат экономических наук, доцент

Институт аграрных проблем Российской академии наук, г. Саратов

E-mail: mari.vasil4enko@yandex.ru

Рассмотрены проблемы формирования институтов аграрного сектора России исходя из требований ВТО. Представлен анализ конгруэнтности институтов, позволивший выявить наличие определенных тенденций развития неформальных и импортируемых формальных норм протекционизма и поддержки. Обоснованы направления трансформации мер поддержки в условиях адаптации аграрного сектора к ВТО.

Ключевые слова: аграрный сектор, институты, импорт институтов, конгруэнтность институтов, протекционизм, государственная поддержка, меры “зеленой корзины”.

Обращение к данной тематике далеко не случайно. Интеграция России в мировую экономику в рамках ВТО и Таможенного союза делает необходимым использование соответствующих институтов протекционизма, положительно зарекомендовавших себя в развитых европейских странах. Происходящая унификация российского законодательства в соответствии с договоренностями по ВТО отражает процесс трансформации институтов внешнеторгового регулирования и поддержки товаропроизводителей. Отдельные меры поддержки товаропроизводителей аграрного сектора, успешно применявшиеся в последние годы в России, неизбежно девальвируются, в то время как принципиально новые (поддержка товаропроизводителей с использованием принципа модуляции платежей по примеру европейских стран) пока еще не реализованы на практике.

Выполнение Россией правил ВТО в области протекционизма и поддержки делает необходимым исследование проблемы конгруэнтности институтов, что позволяет выявить наличие определенных тенденций развития неформальных и импортируемых формальных норм. Под институтами в современной институциональной теории понимают социальные порядки, включая формальные и неформальные правила, которые посредством традиций, обычаев, привычек, стереотипов или правовых ограничений способны создавать, заменять и ликвидировать рутинизированные модели экономического поведения¹. В процессе переговоров о вступлении в ВТО Россия импортировала такие формальные институты, как действующие международные правила в области внешнеторгового регулирования, внутренней поддержки товаропроизводителей, требования к качеству продукции, санитарные и фитосанитарные нормы, которые нашли отражение

в соответствующих изменениях национального законодательства. Учитывая вполне устоявшееся представление о таких категориях, как формальные институты, отметим неоднозначность теоретических подходов к определению неформальных институтов², что позволит значительно расширить рамки категорийного аппарата. Помимо общеизвестных элементов (санкции, запреты, обычаи, традиции, нормы поведения), неформальные нормы, по нашему мнению, демонстрируют также степень готовности российской экономики к принятию новых “правил игры”, что можно охарактеризовать, главным образом, как плюрализм мнений представителей различных общественных групп по поводу издержек, выгод, последствий и угроз от вступления России в ВТО, в основе которого – реальные и потенциальные возможности экономических субъектов выполнять соответствующие правила.

Присутствие конгруэнтности позволяет доказать конвергенцию соответствующих норм, а также сближение траекторий институционального развития³. В случае импорта институтов очевидны следующие основные сценарии. Первый – ускорение институционального развития при наличии конгруэнтности формальных и неформальных правил. В данной ситуации общие издержки включают прямые издержки импорта, в том числе и цену подчинения формальному институту. Второй – замедление институционального развития вследствие рассогласованности между формальными и неформальными нормами⁴. При наличии подобного сценария неизбежно наличие косвенных издержек импорта, имеющих место вследствие несогласованности формальных и неформальных норм. В составе этих издержек важная роль отводится издержкам экспансии формальных правил, возникающим в

процессе замены неформальных институтов формальными⁵. Анализ вышеупомянутых сценариев, подробно изложенных А.Н. Олейником, позволяет сделать вывод о развитии в России промежуточного сценария, в соответствии с которым наблюдается неполная конгруэнтность норм.

На начальном этапе реформирования российской экономики (1991-2001) прослеживалось несоответствие институтов протекционизма интересам национальной экономики и требованиям защиты товаропроизводителей продовольственного рынка. Одни институты отсутствовали (например, институт поддержки экспорта), другие - отличались институциональной неполнотой и не оказывали эффективного воздействия (например, национальный Продовольственный кодекс, институт кредитования экспорта). К 2004 г. основные нормативно-правовые акты были приведены в соответствие с требованиями ВТО (вступление в действие закона о таможенном регулировании, разработка Таможенного кодекса, Таможенного союза).

В последние годы активно осуществлялась унификация российского законодательства и законодательства европейских государств; большинство норм технических регламентов по мясу и молоку было приведено в соответствие со стандартами ЕС. Находясь в стадии разработки российский национальный стандарт и система оценки качества мяса крупного рогатого скота; активизируется деятельность Федеральной таможенной службы по контролю за ввозом сельскохозяйственной продукции.

В то же время соблюдение международных законодательных требований было осложнено отсутствием соответствующих инструкций и рекомендаций, необходимых для осмысления и эффективного применения импортируемых институтов. Недостаток соответствующих специалистов, консультантов и служб значительно увеличил как прямые издержки (на обучение, распространение информации о новых институтах), так и косвенные (издержки экспансии формальных правил). В качестве примера последних можно отметить разработку санитарных, фитосанитарных мер и технических барьеров в торговле, использование которых до вступления в ВТО не было закреплено законодательно. Поэтому предстоящее принятие нового Федерального закона "О ветеринарии" имеет целью совершенствование правового регулирования отношений в области ветеринарии, разграничение полномочий по осуществлению ветеринарного надзора, а также гармонизацию российского законодательства с требованиями международных организаций. Предполагается также, что Россия будет регу-

лярно осуществлять пересмотр всех технических регламентов, действующих на ее территории. Важным требованием ВТО является также сертификация конечной продукции и производственных процессов в соответствии с мировыми стандартами качества, причем обязательным условием выступает создание центров сертификации.

Не в полной мере осмыслены и популяризованы такие новые разрешенные механизмы поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, наличие которых неизбежно в новых условиях "встроенности" в международную экономику.

Полностью разделяя позиции ряда прогрессивных российских ученых, считаем необходимым увеличение разрешаемых ВТО мер "зеленой корзины", что неизбежно предполагает перестройку имеющихся мер поддержки. В настоящее время данная проблема активно решается на уровне правительства.

Необходимо отметить, что на федеральном уровне был разработан план мероприятий по адаптации отдельных отраслей, в том числе и сельского хозяйства, к условиям членства во Всемирной торговой организации. В подготовленных проектах федеральных законов предполагается использование следующих мер:

- компенсация из федерального бюджета до 35 % затрат на приобретение машин и оборудования, необходимых для перехода на современные энергосберегающие технологии;
- освобождение от налогообложения доходов в форме субсидий из федерального бюджета на содержание скота, приобретение кормов, ГСМ и других доходов, а также грантов на создание и развитие крестьянского (фермерского) хозяйства и семейных животноводческих ферм;
- предоставление субсидий из федерального бюджета на развитие глубокой переработки продукции свиноводства, а также на создание селекционно-гибридных центров.

Отмечая своевременность и целесообразность обозначенных мер правительства (большинство из которых, без сомнения, вписывается в правила ВТО), хотелось бы обратить внимание на возможности дальнейшего совершенствования механизмов поддержки товаропроизводителей российского аграрного сектора.

Учитывая имеющийся положительный опыт развитых стран и отдельных российских регионов, считаем целесообразным выделить следующие основные направления трансформации действующих мер поддержки в условиях адаптации аграрного сектора к ВТО.

1. Развитие молочного животноводства. Особо внимания заслуживают дотации на молоко,

предоставляемые исключительно из средств региональных бюджетов. В настоящее время их получают 60 % из всех субъектов РФ. Следует отметить не только нерегулярное поступление дотаций, но и сильную их дифференциацию в региональном разрезе. К тому же размер субсидий не всегда увязан с качеством молока. По данным статистики, из производимых в стране более 30 млн. т сырья на сортовое приходится только 12 млн. т. Ранее широко применяемые в зарубежных странах дотации на молоко в настоящее время трансформировались в различные виды поддержки: приобретение агротехники, оборудования и т.д. В отдельных регионах России также происходит преобразование мер “желтой корзины”. В частности, в Пензенской области вместо дотаций на молоко осуществляется субсидирование кредитов на строительство и модернизацию молочных комплексов.

2. Поддержка региональных экономически значимых программ. На наш взгляд, эта мера является наиболее эффективной, поскольку может быть отнесена к таким мерам “зеленой корзины”, как содействие структурной перестройке сельскохозяйственного производства. В 2011 г. комиссией Минсельхоза России были отобраны 117 региональных программ для 53 субъектов РФ, предусматривающих развитие мясного и молочного скотоводства и других традиционных подотраслей сельского хозяйства, а также реализацию проектов по развитию переработки, логистики и инфраструктуры агропродовольственного рынка. Считаем, что в данное направление поддержки полностью вписываются региональные программы по развитию кормопроизводства (субсидирование приобретения комбикормов является запрещенной мерой). В настоящее время государство использует преимущественно индикативные методы планирования, рекомендуя регионам-субъектам РФ увеличивать посевы высокоэнергетических и высокобелковых кормовых культур. Использование методов косвенной поддержки (например, стимулирование рационального землепользования) позволит значительно расширить посевы сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель (одно из важнейших требований, отраженных в доктрине продовольственной безопасности). Согласно данным администраций регионов - субъектов РФ, удельный вес неиспользуемой пашни в Пензенской области составляет 47 %, Владимирской области - 35,5 %, Пермском крае - 16,7 %, Самарской области - 13,6 %⁶.

3. Государственная поддержка кредитования подотрасли животноводства. Имеется предложение Министерства сельского хозяйства об увели-

чении сроков субсидирования инвестиционных кредитов с 8 до 15 лет. Действительно, эта мера в значительной степени компенсирует часть издержек сельскохозяйственным товаропроизводителям. В настоящее время задолженность агропромышленного комплекса по кредитам составляет 1,5 трлн. руб., причем около 70 % из этой суммы приходится на инвестиционные кредиты. В то же время необходимо учитывать явную ненадежность подобной меры по условиям ВТО, особенно в долгосрочной перспективе. Более целесообразным, на наш взгляд, является предложение российских ученых⁷ о частичной компенсации стоимости приобретаемой техники. Если финансирование будет осуществляться в рамках программ поддержки инновационного развития, то эта мера может быть полностью отнесена к “зеленой корзине”.

4. Финансирование программ регионального развития для районов с неблагоприятными природными условиями. В настоящее время правительство ведет работу по определению перечня неблагоприятных сельскохозяйственных регионов и внесению соответствующих изменений в Закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ “О развитии сельского хозяйства”.

Предлагается установить критерии определения территорий с неблагоприятными условиями для ведения сельского хозяйства, что послужит основой для оказания дифференцированной государственной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям. Среди проблемных регионов выделяют Алтайский край, Брянскую, Волгоградскую, Саратовскую и Смоленскую области, Республику Калмыкию, а также регионы Северо-Кавказского федерального округа⁸.

Данная мера, без сомнения, также полностью вписывается в правила, разрешенные международной практикой. Кроме того, в рамках подобных проектов могут быть реализованы многие меры по осуществлению неспецифической поддержки аграрного сектора.

Опыт Германии демонстрирует широкое использование субсидирования производства в неблагоприятных регионах, на которые приходится свыше 50 % сельскохозяйственных угодий. Сюда относятся горные районы, неблагоприятные аграрные зоны, малые районы. Несомненный интерес представляют критерии неблагоприятных аграрных зон. В частности, для этих регионов установлена плотность населения до 100 чел. на 1 км²; доля работающих в сельском хозяйстве составляет свыше 15,0 %; сельскохозяйственный сравнительный индекс (ССИ) территории муниципалитета находится в пределах 25,0.

Получателями субсидий являются сельскохозяйственные предприятия различных органи-

зационно-правовых форм, причем долевое участие государства в собственном капитале предприятия не должно превышать 25 %⁹. Источниками предоставления субсидий служат средства из консолидированного бюджета ЕС, а также федерального и региональных бюджетов.

Правила отнесения территорий России к неблагоприятным регионам находятся пока в стадии разработки. По предварительным данным, предполагается учитывать в основном природно-климатические факторы (плодородие почв, периодичность повторения засухи, наводнений и других чрезвычайных ситуаций). В то же время в дополнение к обозначенным факторам, на наш взгляд, необходимо принимать во внимание и ряд социально-экономических характеристик. Например, использование лишь показателя «уровень рентабельности сельскохозяйственного производства» дает шанс большей части регионов - субъектов РФ быть причисленными к данной категории.

Учитывая вышесказанное, можно сделать вывод, что трансформация мер поддержки аграрного сектора России с учетом правил ВТО возможна при соответствующей конгруэнтности институтов и будет сопровождаться значительными издержками, связанными с импортируемыми институтами протекционизма и внутренней поддержки товаропроизводителей.

¹ Сухарев О.С. Институциональная теория и экономическая политика: К новой теории передаточного механизма в макроэкономике / РАН. М., 2007. С. 66.

² Хелмке Г., Левитски С. Неформальные институты и сравнительная политика. Основные направления исследований. URL: http://intelros.ru/pdf/prognosis_2_07/Helmke.Pdf.

³ Andreff W. Convergence or Congruence between Eastern and Western Economic Systems // Convergence and System Change. The Convergence Hypothesis in the Light of Transition in Eastern Europe / B. Dallago, H. Brezinski & W. Andreff (eds.). Aldershot, 1992. P. 65-72.

⁴ Олейник А.Н. Институциональная экономика. М., 2012. С. 210-212.

⁵ Олейник А.Н. Издержки и перспективы реформ в России: институциональный подход // Мировая экономика и международные отношения. 1997. □ 12; 1998. □ 1.

⁶ Кулистикова Т. Новая земельная редакция // Агроинвестор. 2011. □ 10. С. 18-24.

⁷ Козлов В.В. Комментарий. В ВТО мы вступили, а как получится с сельским хозяйством? URL: <http://www.agronews.ru/news/detail/119024>.

⁸ Законопроект о критериях «зонирования» сельского хозяйства Госдума ждет в октябре. URL: <http://www.news.novgorod.ru/news/100642>.

⁹ Субсидии для неблагоприятных регионов до 2013 года на примере Германии. URL: <http://www.agrardialog.ru>.

Поступила в редакцию 05.07.2012 г.