

ПОДДЕРЖКА СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ ЧЛЕНСТВА РОССИИ В ВТО

Полушкина Т.М.¹

¹ ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева» Минобрнауки России, Саранск, Россия (430005, г. Саранск, ул. Полежаева, д. 44), polushkinatm@gmail.com

В статье обосновываются основные направления государственного регулирования аграрной сферы экономики страны в целом и ее регионов в частности в условиях членства России в ВТО, отвечающие требованиям обеспечения продовольственной безопасности и продовольственной независимости страны на основе расширенного воспроизводства в отечественном АПК. Рассматриваются обязательства, которые приняла на себя РФ относительно доступа на рынок, внутренней поддержки сельского хозяйства и субсидирования экспорта в связи с присоединением к ВТО. В статье представлены концептуальные положения, обосновывающие положение о том, что современные меры государственного регулирования АПК не являются сбалансированной системой и не способствуют устойчивому экономическому и социальному развитию аграрной сферы экономики. Причина этому – неэффективное государственное регулирование с крайне низкими объемами финансирования. Подробно рассмотрены меры в рамках «зеленой», «желтой» и «голубой» корзин ВТО, а также возможности их адаптации для российского АПК. В заключении сформулирован ключевой вывод: государственное регулирование аграрной сферы экономики не просто необходимо, а безальтернативно. В условиях переходных этапов, в условиях кризисных состояний экономики сельское хозяйство обязано становиться объектом еще более пристального внимания государства. В этой связи аграрный сектор Российской Федерации должен стать приоритетным и стратегическим направлением государственной политики, а государственный протекционизм должен восприниматься обществом как естественная компенсация неизбежных потерь аграрной отрасли в условиях рынка.

Ключевые слова: государственное регулирование, аграрный сектор экономики, приоритетные направления, присоединение России к ВТО, меры «зеленой», «голубой» и «желтой» корзин, адаптация.

SUPPORT OF AGRICULTURE OF THE REGION IN THE CONDITIONS OF MEMBERSHIP OF RUSSIA IN THE WTO

Polushkina T.M.¹

¹ "The Mordovian state university of N. P. Ogarev" the Ministry of Education and Science of the Russian Federation, Saransk, Russia (430005, Saransk, Polezhayev St., 44), polushkinatm@gmail.com

In article the main directions of state regulation of the agrarian sphere of national economy in general and its regions in particular in the conditions of membership of Russia in the WTO, the ensuring food security and food independence of the country meeting the requirements on the basis of expanded reproduction locate in domestic agrarian and industrial complex. Obligations which were assumed by the Russian Federation concerning access to the market, internal support of agriculture and subsidizing of export in connection with accession to the WTO are considered. The conceptual provisions proving situation that modern measures of state regulation of agrarian and industrial complex aren't the balanced system are presented in article and don't promote sustainable economic and social development of the agrarian sphere of economy. The reason for that – inefficient state regulation with the lowest amounts of financing. Measures within "green", "yellow" and "blue" baskets of the WTO, and also possibility of their adaptation for the Russian agrarian and industrial complex are in detail considered. In the conclusion the key conclusion is formulated: state regulation of the agrarian sphere of economy isn't just necessary, and is uncontested. In the conditions of transitional stages, in the conditions of crisis states of the economy the agriculture is obliged to become object of closer attention of the state. In this regard the agrarian sector of the Russian Federation has to become the priority and strategic direction of a state policy, and the state protectionism has to be perceived by society as natural compensation of inevitable losses of agrarian branch in the conditions of the market.

Keywords: state regulation, agrarian sector of economy, priority directions, joining of Russia to the WTO, measures of "green", "blue" and "yellow" baskets, adaptation.

Повышение уровня жизни непосредственно зависит от удовлетворения потребностей населения в продуктах питания, поэтому решение проблем развития аграрной сферы эконо-

мики эквивалентно обеспечению продовольственной безопасности страны, приоритета любого государства. В связи с продовольственной зависимостью, выражающейся в импорте свыше 35 % продовольственных товаров, членством России в ВТО, рядом современных глобальных проблем требует существенной корректировки аграрная политика современной России.

Современные меры государственного регулирования АПК не являются сбалансированной системой и не способствуют устойчивому экономическому и социальному развитию аграрной сферы экономики. Следует отметить, что часть остро стоящих проблем аграрной сферы решалась в рамках приоритетного национального проекта «Развитие АПК», переросшего в Государственную программу «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы». Однако ожидаемый эффект этих макроэкономических мер государства не достигнут. Рентабельность в сельском хозяйстве ниже, чем в других отраслях экономики. По-прежнему сохраняется большой удельный вес убыточных предприятий.

Причина этому – неэффективное государственное регулирование с крайне низкими объемами финансирования. В Российской Федерации не только не обеспечивается приоритет отрасли, но, наоборот, с позиций воспроизводства происходит дальнейший перелив капитала из сельского хозяйства в другие отрасли экономики страны. Это противоречит мировому опыту в области развития сельского хозяйства всех развитых стран. Государственная поддержка в РФ практически не оказывает стимулирующего влияния на увеличение производства продукции и повышение его рентабельности.

22 августа 2012 г. Российская Федерация присоединилась к ВТО, что еще более актуализировало вопросы оценки эффективности проводимых мероприятий и выработки новых подходов к научному обоснованию выбора мер государственной поддержки аграрного сектора экономики страны.

Цель данной работы – обосновать концептуальные положения государственного регулирования аграрной сферы экономики в условиях присоединения России к ВТО.

Концептуальные положения Восстановление аграрного сектора было продекларировано Президентом РФ в качестве одного из приоритетных национальных проектов развития государства. Принят Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ. Разработана и утверждена Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. В 2003 г. начала реализовываться Федеральная целевая программа «Социальное развитие села». В 2006 г. – ФЦП «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как нацио-

нального достояния России на 2006–2010 годы». За 2006-2009 годы были приняты 22 федеральных закона (только в 2008 г. – 14), 4 программы и около 100 постановлений Правительства РФ, касающихся развития аграрной сферы экономики. Приоритет в системе воздействия государства на развитие агросферы был отдан прямой поддержке сельскохозяйственного производства.

Государственная программа развития сельского хозяйства на 2008-2012 гг. завершена. В июле 2012 г. была принята Государственная программа развития сельского хозяйства на 2013-2020 гг., в которой расходы на сельское хозяйство увеличены до 9,2 % расходной части федерального бюджета, что составляет 158,9 млрд. рублей. В дальнейшем эти расходы планируется ежегодно повышать. В Госпрограмме ориентировочные цели развития отечественного производства, которые установлены в качестве доли от общего объема расходующихся ресурсов, должны быть достигнуты к 2020 году (по зерну – 99,7 %, по свекловичному сахару – до 93,2 %, по мясу и мясопродуктам – 88,3 %, по молоку и молокопродуктам – до 90,2 % и пр.). В программе основной акцент сделан на развитие животноводства, особенно на производство молока и молочных продуктов.

Одним из главных механизмов государственного регулирования развития аграрного сектора экономики сегодня по-прежнему остается субсидирование процентной ставки по кредитам. В 2009 году, к примеру, доля этой меры поддержки составила около 45 % общего агрегированного показателя поддержки (АПП).

Из общего объема финансирования из федерального бюджета на реализацию Государственной программы развития сельского хозяйства на 2013-2020 гг. на ближайшие восемь лет 33,1 % средств будет выделено на развитие животноводства, 30,9% - на производство зерна, и остальные средства будут распределены среди более мелких подпрограмм, в том числе 83,7 млрд. руб. (5,5 % от общего объема) специально предназначены для оказания помощи малым формам хозяйствования.

Российская Федерация после длительных переговоров присоединилась к ВТО, в связи с чем приняла на себя обязательства относительно доступа на рынок, внутренней поддержки сельского хозяйства и субсидирования экспорта.

Разработан график постепенного снижения или отмены импортных пошлин на ряд сельскохозяйственных продуктов, но в тоже время еще остаются тарифные квоты и высокие таможенные пошлины на импорт мяса и мясных продуктов сверх квотированных объемов. Простая связанная ставка на сельскохозяйственные товары установлена на уровне 10,8 %, что предполагает снижение на 3,5 % действующей средней ставки, составляющей 14,3 %.

Что касается мер внутренней поддержки аграрной сферы экономики, были приняты обязательства в отношении содержащихся в «желтой корзине» субсидий оцениваются в виде

агрегированных мер поддержки (АПП) как инструмент искажения условий торговли. Разрешенный доступ этих субсидий на 2012 г. определен в размере 9 млрд. долл. с последующим снижением до 4,4 млрд. долл. США, что соответствует среднегодовому объему АПП для России периода 2006-2008 гг. В 2008 г. фактический АПП составлял 5,65 млрд. долл. США, из которых 5,6 млрд. долл. США фактически не относились к конкретному производству. Основная доля АПП приходилась на льготные займы сельскому хозяйству – 1,6 млрд. долл. США.

В целом, по данным ВТО все меры внутренней поддержки аграрного сектора экономики делятся на так называемые «корзины».

«Зеленая корзина» («green box») (принята без ограничений) предполагает меры государственной поддержки сельского хозяйства, которые не связаны с производством и не искажают торговлю. К ним относятся: общие услуги (расходы или упущенный доход в связи с предоставлением услуг сельскому хозяйству или сельским жителям следующего характера: исследовательские, в области контроля за вредителями и заболеваниями, по повышению квалификации занятых в сельском хозяйстве, распространение опыта и консультационная помощь, инспектирование, маркетинг и сбыт, инфраструктурные услуги); общественное хранение запасов товаров для целей продовольственной безопасности; внутренняя продовольственная помощь нуждающимся слоям населения; страхование дохода и программы компенсации потери дохода; помощь при стихийных бедствиях; содействие в структурной перестройке с помощью программ возмещения «отставки» производителей; содействие в структурной перестройке с помощью программ возмещения отказа от использования ресурсов; содействие в структурной перестройке с помощью инвестиций; программы в области охраны окружающей среды и сохранения природы; программы помощи производителям в неблагополучных регионах.

Государство вправе финансировать названные направления в любом необходимом объеме, исходя из возможностей бюджета. Причем при вступлении в ВТО, государство, предоставляет информацию о «наполнении» этой корзины, но не принимает обязательств по ее уменьшению.

В России «зеленая корзина» также существует, но в ограниченном масштабе. До сих пор не получили должного развития следующие направления поддержки, как то: компенсации по возмещению расходов производителям сельхозпродукции, осуществляющим структурную перестройку, связанную с выведением земли и других ресурсов (животных) из сферы сельскохозяйственного оборота, помощь в связи с выходом крестьян на пенсию или переходом их на несельскохозяйственную деятельность и пр.

Особо следует отметить такую меру господдержки, как оказание помощи сельхозпроизводителям в неблагоприятных регионах. Согласно правилам ВТО, государство имеет право оказывать неограниченную поддержку регионам, признанным неблагоприятными для ведения сельского хозяйства. Такими в РФ могут быть признаны очень многие территории. В 2012 г. Государственная Дума РФ уже приняла в первом чтении законопроект о зонировании земель сельхозназначения, предусматривающий критерии отнесения регионов к неблагоприятным для ведения сельского хозяйства, а именно регионы, в которых, в связи с неблагоприятными природно-климатическими условиями уровень доходов у сельхозпроизводителей ниже, чем в среднем по отрасли.

Кроме того, следует отметить еще одно правило ВТО: страна не обязана учитывать при исчислении своей текущей общей величины АПП и не обязана сокращать ориентированную на конкретный продукт внутреннюю поддержку, которая должна была бы учитываться, если она не превышает 5 % общей стоимости базового сельскохозяйственного продукта соответствующего года для развитых стран и 10% для развивающихся, а также неориентированную на конкретный продукт внутреннюю поддержку, которая должна была бы учитываться, если она не превышает 5 % общей стоимости всей сельскохозяйственной продукции развитой страны и 10 % развивающейся.

Более того, не являются предметом обязательств по сокращению внутренней поддержки аграрного сектора прямые выплаты по программам ограничения производства, если такие выплаты [1, 4]:

- основываются на фиксированных площадях и урожаях в растениеводстве и на фиксированном поголовье в животноводстве,
- осуществляются в отношении не более чем 85 % базового уровня производства.

Отсюда у РФ существует значительный резерв не только в несокращении государственной поддержки сельского хозяйства, но и в ее увеличении за счет таких направлений как: поддержка развития и внедрения научных исследований, образования, информационно-консультационного обслуживания, ветеринарных и фитосанитарных мероприятий, распространения рыночной информации, совершенствования инфраструктуры, содержания стратегических продовольственных запасов, реализации программ регионального развития, страхования урожая и компенсации ущерба от стихийных бедствий, содействия структурной перестройке сельскохозяйственного производства, развития сельского консалтинга, улучшения пенсионного обеспечения и пр.

Именно так поступают многие развитые страны Запада – члены ВТО, сокращая только определенные виды поддержки, используя скрытые формы поддержки своих производи-

телей, например, финансирование научных исследований, усложнение системы стандартов и пр.

Следует отметить, что жизнеспособность фермерских хозяйств и высокий уровень социального развития в странах с высокоразвитым сельским хозяйством в значительной степени обусловлены именно широкомасштабным и всепроникающим действием системы государственной поддержки развития аграрного сектора экономики. Именно эта высокоразвитая система обеспечивает стабильность снабжения населения продовольствием, условия для повышения эффективности производства и необходимые социальные условия для сельскохозяйственных производителей, причем при сохранении конкуренции и рыночных стимулов [3]. Государственное регулирование осуществляется в этих странах соответствующими государственными органами через определенную институциональную структуру по направлениям с помощью набора методов и инструментов воздействия. Доминирующая роль в комплексе мер государственного регулирования принадлежит ценам. Посредством ценового механизма государственные органы стимулируют рост эффективности сельскохозяйственного производства, влияют на доходы фермерских хозяйств. Государство оказывает мощную финансово-кредитную помощь фермерским хозяйствам посредством особых льготных условий кредитования, налогообложения, бюджетного финансирования. Важное значение в государственном регулировании сельскохозяйственного производства отводится контролю за объемом производства, качеством продукции, состоянием природных ресурсов [5].

В результате, несмотря на меры ВТО по либерализации торговли в странах ОСЭР поддержка сельскохозяйственных производителей в последние годы не уменьшается, а увеличивается. В общем, в экономически развитых странах примерно третью часть доходов сельхозпроизводителей формируют государственные субсидии, получаемые прямыми выплатами. Это значит, что треть цены сельхозпродукции составляет бюджетная поддержка. К сожалению, государственная помощь сельхозтоваропроизводителей в России находится лишь на уровне развивающихся стран. В экономически развитых государствах более масштабной является бюджетная помощь, поддержка инфраструктуры сельского хозяйства. Поддержка услуг, оказываемых отрасли, финансирование сельскохозяйственной науки, образования, информационно-консультационного обслуживания производителей сельхозпродукции, к примеру, в 4-5 раз выше, чем в России.

Причем в отличие от России ни в Америке, ни в странах Евросоюза никто не оспаривает необходимость и важность поддержки селу. Это воспринимается как нечто данное, хотя условия для развития сельского хозяйства там значительно благоприятнее: климат, техника и пр. [6]

Следует отметить и тот факт, что действующее Соглашение ВТО по сельскому хозяйству, его нормы и параметры до сих пор являются основным предметом обсуждения, где противоположные точки зрения представлены двумя группами государств: стран так называемой Кернской группы (в нее входят 15 стран, в их числе Австралия, Новая Зеландия, Канада, Аргентина, Бразилия), выступающие за максимальную либерализацию агропродовольственной торговли и сокращение государственной поддержки сельского хозяйства, и стран, придерживающихся многофункциональной концепции развития сельского хозяйства (прежде всего страны ЕС, ЦВЕ, Швейцария, Норвегия, Япония), которые признавая необходимость либерализации в сельском хозяйстве, полагают, что она должна идти постепенно, и «малыми шагами».

Меры «голубой корзины» («blue box») предусматривают прямые государственные выплаты, связанные с производством: посевными площадями или поголовьем скота. Данные меры не влияют на рост предложения продукции на международном аграрном рынке. "Голубая корзина" была создана для оправдания компенсационных платежей в ЕС на сокращение производства зерна, говядины и молочных продуктов.

Меры этого блока включают в себя в основном выплаты за снижение объемов производства и являются формой компенсации утрачиваемых доходов производителей, а именно: прямые выплаты, основанные на фиксированных площадях и урожаях; прямые животноводческие выплаты, осуществляемые в расчете на фиксированное поголовье и пр.

В ближайшей перспективе в отечественном аграрном секторе меры «голубой корзины», как представляется, не найдут широкого применения, поскольку задачи, стоящие перед нашими сельхозпроизводителями несколько иные, нежели в странах с высокоразвитым сельским хозяйством – увеличение, а не сокращение объёмов производства.

«Желтая корзина» или «янтарная корзина» («amber box») предполагает меры поддержки, связанные с производством через цены на агропродукцию. К ним относятся: ценовая поддержка, сбытовые кредиты, выплаты из расчёта площади сельхозугодий, выплаты на основании численности животных, субсидии на средства производства (семена, удобрения, электроэнергию и т.п.), отдельные программы субсидируемых кредитов. Эти меры направлены на стимулирование аграрного производства, и потому понимаются как искажающие рынок и подлежат предпочтительному устранению.

Справочно: Российская Федерация на начальной стадии переговоров представила в качестве исходного уровня АПП среднегодовой уровень государственной поддержки аграрного сектора за 1989-1991 гг. – 89 млрд. долл. (при существовавшем в то время валютном курсе). В 1998 г. были сделаны перерасчеты, объёмы были снижены до 36 млрд. долл., затем

до 16 млрд. долл., 10-12 млрд. долл. США. К моменту вступления России в ВТО был заявлен уровень АПП в 9 млрд. долл. США [4].

Меры «желтой корзины», направленные на расширение аграрного производства и тем самым, по мнению членов ВТО, искажающие международную торговлю, подлежат постепенному сокращению, тогда как меры «голубой корзины» (по сокращению производства) и «зеленой корзины» (не стимулирующие увеличение производства) могут использоваться странами без ограничений.

Иными словами, правила ВТО требуют обязательного сокращения только определенных мер господдержки сельского хозяйства, оказывающих негативное воздействие на эффективность международной торговли, но при этом в запасе у государств остается довольно широкий спектр мероприятий по поддержке аграрного сектора. Именно здесь следует найти сегодня возможные пути повышения размеров и эффективности государственного регулирования развития сельского хозяйства РФ.

В 2010 г. совокупная поддержка сельского хозяйства в России составила 18,3 млрд. долл. США, в то время как в ЕС – 116,2 млрд. долл., в США – 133,5 млрд. долл. В это время структурно совокупная поддержка сельского хозяйства выглядит следующим образом: в России – поддержка производителей – 84,8 %, поддержка инфраструктуры – 15,2 %, трансферты потребителям из бюджета – 0 %. В США – 19,1 %, 52,3 %, 28,5 % - 87,2 %, 11,2 %, 28,5 % соответственно. Кроме того, в РФ на поддержку рыночных цен в настоящее время можно отнести более 50 % совокупной поддержки сельского хозяйства, в США – чуть более 10 %, в ЕС – около 20 %.

Выводы

Государственное регулирование аграрной сферы экономики не просто необходимо, а безальтернативно. В условиях переходных этапов, в условиях кризисных состояний экономики сельское хозяйство обязано становиться объектом еще более пристального внимания государства. В этой связи аграрный сектор Российской Федерации должен стать приоритетным и стратегическим направлением государственной политики, а государственный протекционизм должен восприниматься обществом как естественная компенсация неизбежных потерь аграрной отрасли в условиях рынка.

ВТО – это организация, созданная для защиты интересов экспортеров. Российские сельхозтоваропроизводители пока еще не готовы к борьбе за внешние рынки. В этих условиях государство должно принять все необходимые меры в целях защиты отечественного производителя. Следует адаптировать меры государственного регулирования к условиям членства РФ в ВТО. Есть возможность сохранить на текущем уровне внутреннюю поддержку сельского хозяйства (инвестиционная помощь «зеленого ящика», поддержка племяживотно-

водства, льготные кредиты, списание долгов по кредитам и пр.), более широко использовать налоговые льготы (без ограничений), защитные меры, антидемпинговые и компенсационные пошлины, наконец, неограниченную поддержку НИОКР.

Статья опубликована при финансовой поддержке гранта РГНФ № 14-12-13025 «Инструменты преодоления угроз развития сельского хозяйства региона в условиях членства России в ВТО».

Список литературы

1. Вступление России в ВТО: ожидаемое влияние на развитие сельского хозяйства. Аналитический обзор. – М.: ФГНУ, Росинфорагротех, 2005.
2. Житкова В.А. Государственная поддержка сельскохозяйственных производителей на региональном уровне: приоритеты и перспективы: Монография / В.А. Житкова. – Н.Новгород: Изд-во ВВАГС. – С. 18-22.
3. Мазлоев В.З. Оценка возможностей субсидирования отечественных сельскохозяйствопроизводителей в условиях членства России в ВТО / В. З. Мазлоев, А. В. Приёмко // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий.– 2012.– № 7.– С. 30-33.
4. Материалы международного обучающего семинара «Поддержка сельского хозяйства в условиях членства России в ВТО: проблемы и возможные решения», Казань, 30-31 января 2013 г.
5. Полушкина Т.М. Государственное регулирование аграрной сферы экономики / Т. М. Полушкина. – Саранск: Изд-во Мордов. ун- та, 2009.
6. Серегина С.Ф. Роль государства в экономике. Синергетический подход. М.: Дело и сервис, 2002. С. 107.

Рецензенты:

Коваленко Е.Г., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления ФБГОУ ВПО «МГУ им. Н.П. Огарева», г. Саранск;

Якимова О.Ю., д.э.н., профессор кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВПО «МГУ им. Н.П. Огарева», г. Саранск.