

УДК 338.43.02

# Влияние правил ВТО на эффективность использования средств господдержки сельского хозяйства

**В. УЗУН, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Российской академии народного хозяйства и Государственного Совета при Президенте РФ**

*сельскохозяйственное производство, участие в ВТО, основные требования Соглашения ВТО, условия их выполнения, меры «зеленой» и «желтой» корзин, корректировка мер господдержки в России, эффективность использования бюджетных средств*

*agricultural production, participation in the WTO, main requirements of WTO Agreement, conditions of their fulfillment, measures of 'green' and 'yellow' boxes, correcting the state support measures in Russia, efficiency of using budgetary means.*

Анализу последствий для сельского хозяйства вступления России в ВТО посвящен ряд публикаций [1—3]. При этом плюсы от присоединения рассматриваются редко, основной упор делается на ожидаемые или фактические негативные последствия. Соблюдение обязательств, принятых Россией при вступлении в ВТО, рассматривается как угроза потери конкурентоспособности отечественных производителей, их банкротства. В связи с этим обосновывается необходимость пересмотра принятых обязательств с целью сохранения или даже увеличения таможенных пошлин и квот, увеличения сумм бюджетных субсидий по мероприятиям «желтой корзины» или даже выхода из ВТО.

Другой, менее радикальный подход к решению проблемы, получивший развитие в правительственных документах, предусматривает такую корректировку мероприятий поддержки сельского хозяйства, которая позволит формально вписаться в требования ВТО, а по существу оставить все как есть. С этой целью внесены поправки в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» (2006), предусматривающие выделение регионов с неблагоприятными для ведения сельского хозяйства условиями. Проектом постановления Правительства РФ к неблагоприятным отнесены 63 из 81 субъекта РФ, включая многие области Черноземной зоны, почвы которой считаются в мире эталоном плодородия. Предполагается, что включение субъекта РФ в список неблагоприятных освобождает от обязательств по сокращению внутренней поддержки.

Авторы, негативно оценивающие последствия применения правил ВТО к сельскому хозяйству России, исходят из постулата, что сложившиеся в России мероприятия и механизмы государст-

венной поддержки сельского хозяйства — действенные и эффективные, а их изменение с учетом требований ВТО приведет к потерям как государства, так и производителей и потребителей сельхозпродукции.

Дадим сравнительную оценку действующих отечественных мероприятий господдержки и мероприятий, сконструированных с учетом требований ВТО, покажем, что *переход от мер поддержки, искажающих рынок, к мерам, не искажающим его, повышает отдачу средств господдержки и конкурентоспособность сельского хозяйства, то есть это выгодно как государству, так и производителям и потребителям сельскохозяйственной продукции.*

\*\*\*

Предлагаемые международными организациями меры поддержки сельхозпроизводителей и несвязанные меры в соответствии с экономической теорией — более эффективные, чем поддержка цен конкретных продуктов и субсидирование ресурсов. Когда деньги дают на повышение цен продукции и снижение затрат на ресурсы, они перераспределяются в пользу покупателей продукции и продавцов ресурсов. Если сельхозпроизводителям дали субсидии на удобрения, то продавцы удобрений повышают цены и получают, как показывают исследования, около 75% субсидий, а сельхозпроизводителям остается лишь 25% [4]. Аналогичная ситуация наблюдается при поддержке цены конкретного вида продукции. Переработчики снижают цены закупки, и сельхозпроизводители лишаются полученных дотационных денег.

Субсидируя конкретные виды продукции и ресурсов, государство берет на себя определение структуры производства и использования ресурсов, в то время как эта задача лучше решается бизнесом. Например, при подготовке приоритетного национального проекта по сельскому хозяйству на 2006—2007 гг. и Госпрограммы на 2008—2012 гг. было принято решение о субсидировании процентной ставки по кредитам на развитие сельского хозяйства. При этом государство не определяло, на какие цели должен быть использован кредит. Бизнес сам решал эту проблему. В результате основную часть субсидируемых кредитов бизнес использовал на развитие птицеводства и свиноводства. И эти отрасли дали рост 10—15% ежегодно. При подготовке Госпрограммы на 2013—2020 гг. государство сохранило субсидии на погашение части процентной ставки по кредитам, но само решило распределять кредиты по отраслям. В итоге основная часть лимита по субсидируемым кредитам выделена для мясного и молочного животноводства. Так как эти отрасли в большинстве хозяйств убыточны, вряд ли бизнес захочет использовать выделенные лимиты кредитов по назначению.

**Основные требования Соглашения ВТО по сельскому хозяйству следующие.**

*Прохождение товара через границу без изменения цены.* Это требование в явном виде в Соглашении не записано, но оно вытекает как из его духа, так и из практики применения в странах — давних членах ВТО. Так, номинальные коэффициенты защиты производителей и потребителей, вычисляемые как отношение мировых цен к ценам внутри страны, по расчетам ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития) в США и ЕС равны примерно единице. Это свидетельствует о том, что внутренние и внешние цены в этих странах одинаковы как для производителей, так и для потребителей продукции сельского хозяйства.

В России ситуация другая: продукция животноводства (мясо, молоко) и сахар резко дорожают при ввозе, а продукция зерновых и масличных культур — при вывозе. Номинальные коэффициенты защиты производителей мяса, молока, сахара равны 1,5—2, а производителей зерна и подсолнечника — 0,7—0,9. Соответственно, потребители за продукцию животноводства переплачивают по сравнению с потребителями США и ЕС, а хлебопродукты и масло потребляют дешевле, чем в других странах. И только по яйцам коэффициенты номинальной защиты интересов производителей и потребителей в последние годы равны примерно единице и незначительно колеблются по годам.

Понятна причина, по которой Россия установила квоты и высокие импортные пошлины на ввоз мяса и молока, особенно сверх квоты. Если этого не делать, то отечественные производители будут неконкурентоспособны и их вытеснят с рынка, внутреннее производство неизбежно сократится, а импорт увеличится. Понятна и логика ВТО и других международных организаций, добивающихся снижения, а, в конечном счете, отмены импортных и экспортных квот и пошлин. Их цель — конкуренция на равных, отмена дискриминации товаров по признаку «свой — чужой». Такая дискриминация ведет к снижению эффективности всей мировой экономики, так как дешевый товар из-за квот и пошлин может поступить к потребителю по более высокой цене, чем более дорогой товар того же качества. Это может привести к увеличению производства дорогого товара и сокращению дешевого. А без государственного вмешательства было бы наоборот.

*Субсидии по мероприятиям, оказывающим неблагоприятное воздействие на торговлю и производство («желтая корзина»), должны сокращаться.* К «желтой корзине» относятся поддержка рыночных цен производителей, независимо от того, осуществляется ли она за счет потребителей продукции сельского хозяйства или за счет бюджета. Соглашение по сельскому хозяйству ВТО относит поддержку рыночных цен к мерам, отказывающимся оказывать неблагоприятное воздействие на торговлю и производство.

*Субсидии по мерам, отнесенным к «зеленой корзине», ВТО не ограничиваются*, так как эти меры не оказывают неблагоприятного воздействия на торговлю и производство. Средства на поддержку мер этой корзины поступают от финансируемых из государственного бюджета мероприятий правительственной программы (в том числе неустраиваемые правительством доходы) и потребителей сельхозпродукции.

*К мерам «зеленой корзины»* относятся в соответствии с приложением 2 к Соглашению ВТО по сельскому хозяйству 11 групп мероприятий.

1. Услуги общего характера: научные исследования, борьба с вредителями и болезнями, подготовка кадров, консультационные услуги, инспекционные услуги (санэпидемслужб и др.), услуги по маркетингу и продвижению продукции на рынок, обеспечению доступа к электросетям, системам водоснабжения, дорогам, плотинам, дренажным системам общего пользования. Средства на оказание этих услуг включают в «зеленую корзину» при соблюдении следующих условий: услуги общедоступны для сельхозпроизводителей и сельских жителей; средства не используются для прямых выплат производителям и переработчикам сельхозпродукции.

В России на меры общего характера расходуется около 15% совокупной поддержки сельского хозяйства, а в США, например, 52% (здесь и ниже — данные ОЭСР за 2010 г.) [5]. Особенно резкие различия наблюдаются в расходах на продвижение продукции на рынки: в 2010 г. США на эти цели израсходовали 60 млрд долл., Россия — 0,6 млрд. В опросах российских сельхозпроизводителей по поводу мер, способствующих развитию сельского хозяйства, улучшение условий сбыта чаще всего указывают в качестве главной меры [6]. Однако для ее осуществления в системе господдержки практически нет средств.

2. Создание государственных резервов для обеспечения продовольственной безопасности. Затраты на эти цели относят к «зеленой корзине», если закупки продовольствия и его реализация правительством осуществляются по текущим рыночным ценам. Отметим, кстати, что действующая в России система закупочных и товарных интервенций на рынке зерна вполне подходит под этот пункт Соглашения, так как, несмотря на предусмотренные в законодательстве минимальные цены закупок и максимальные цены продаж, фактически покупки и продажи осуществляются на бирже по текущим рыночным ценам.

3. Внутренняя продовольственная помощь. Расходы (неустраиваемые доходы) на предоставление внутренней продовольственной помощи нуждающейся части населения относят к «зеленой корзине» при соблюдении следующих условий: помощь предоставляется с

целью обеспечения питанием; реципиенты получают непосредственно продовольствие или средства, позволяющие купить продовольствие по рыночным или субсидируемым ценам; правительство покупает продовольствие по текущим рыночным ценам; финансирование и управление транспарентны.

Предоставление внутренней продовольственной помощи способствует расширению спроса на сельхозпродукцию и увеличению ее производства. В США в 2010 г. было израсходовано 56 млрд долл. на продовольственные талоны, что стало мерой поддержки потребителей, причем самых бедных. Россия потребителей не поддерживает. В США этим занимается Минсельхоз.

4. Прямые выплаты производителям (включая не востребуемые доходы и платежи натурой). Они относятся к «зеленой корзине», если осуществляются за счет госбюджета, а не потребителей; не имеют следствием поддержание цен; соответствуют требованиям, изложенным ниже в пп. 5—12 (основные виды прямых выплат); другие виды прямых выплат (кроме основных) могут быть включены в «зеленую корзину», если при их выделении соблюдаются условия, указанные в данном пункте и п. 5.

5. «Несвязанная» поддержка доходов. Поддержка считается «несвязанной» и относится к «зеленой корзине», если выплаты определяются четко установленными критериями, которые рассчитываются по данным базового периода; сумма выплат не зависит от объемов производства, внутренних и мировых цен, использования факторов производства в послебазовом периоде; для получения выплат производство не требуется.

«Несвязанная» поддержка не оказывает искажающего влияния на производство и торговлю, структуру производства. В Госпрограмме на 2013—2020 гг. впервые предпринята попытка ввести меру несвязной поддержки (раздел «Поддержка доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей в области растениеводства»). На это мероприятие планируется выделить в 2013—2020 гг. 266,7 млрд руб. Субсидии на 1 га в 2013 г. невелики — 200—300 руб. Но в Госпрограмме предусмотрено увеличение такой поддержки по годам, и в 2020 г. она будет в несколько раз выше. Сумма несвязанной поддержки на 1 га в странах ЕС значительно выше, но надо учитывать, что в ЕС несвязанная поддержка составляет 66%, а в России 10%. Условия выделения трансфертов из федерального бюджета субъектам РФ на несвязанную поддержку определены постановлением Правительства РФ от 27.12.2012 №1431. Тем же постановлением утверждена методика распределения субсидий из федерального бюджета между субъектами РФ. Анализ общих условий предоставления субсидий и методики их распределения между субъектами РФ позволяет сделать вывод, что данная субсидия действительно несвязанная, так как выделяется на основе показателей за

прошлый период (2012 г.). Есть в постановлении требования, которые противоречат соглашению ВТО (например, уменьшение выплат субъекту РФ в следующем году, если допущено снижение интенсивности производства в текущем году), но они могут быть легко скорректированы.

Однако федеральные власти приняли лишь часть решений. Методику распределения субсидий между сельхозпроизводителями поручено разрабатывать субъектам РФ. Анализ решений по субъектам РФ показывает, что они во многих случаях противоречат требованиям ВТО: в них нет упоминания о повышении доходов сельхозпроизводителей, субсидии предоставляются на основе отчетов о фактических площадях посевов в текущем году (если посевные площади в текущем году сократились, субсидию надо вернуть) и т. д.

6. Поддержка страхования доходов. Средства на поддержку страхования относятся к «зеленой корзине», если право на такие выплаты определяется потерями доходов, полученных от сельскохозяйственной деятельности, а не снижением урожайности, падежом скота и т.д.; любой производитель, у которого валовой доход снизился более чем на 30% по сравнению с предыдущим трехлетним периодом (или пятилетним, но с исключением лучшего и худшего годов), имеет право на получение выплат; сумма выплат отдельному производителю не превышает 70% потерь валового дохода за год, не зависит от объема продукции, внутренних и мировых цен или используемых факторов производства; если производитель получает в одном и том же году выплаты по страхованию доходов и стихийным бедствиям, их размер не должен превышать сумму потерь.

Российская система страхования многие годы ограничивалась страхованием урожая. Страховать можно было посевы конкретных культур. Условиями наступления страхового случая были гибель урожая или его недобор, например, на 20% и более (конкретные пороги недобора определялись в договорах). Если наступил страховой случай, страхователь брал на себя обязательство компенсировать, допустим, 85% потерь по указной в договоре цене (конкретный процент компенсации устанавливался по соглашению между страховщиком и страхователем). Государство компенсировало, как правило, 50% страховых взносов сельхозпроизводителя. Такой механизм страхования приемлем при плановой экономике, в которой цены устойчивы. В рыночной экономике он не удовлетворяет ни сельхозпроизводителей, ни страховщиков. В годы с низким урожаем страховщикам нужно выплачивать огромные суммы, хотя доходы сельхозпроизводителей часто оказываются не ниже, а иногда и выше, чем в благоприятные годы, так как рыночные цены могут возрасти в той же или даже большей мере, чем упала урожайность. Кроме того,

существующая система страхования не учитывает, что при производстве нескольких видов сельхозпродукции снижение дохода по одним культурам может сопровождаться высокими доходами по другим. В отдельные годы потери урожая могут быть незначительными, но из-за резкого снижения рыночных цен доходы могут упасть.

В соглашении ВТО по сельскому хозяйству четко определены условия, при которых субсидии сельхозпроизводителям для компенсации части затрат на страхование в сельском хозяйстве относятся к «зеленой корзине». Эти условия целесообразно учесть при внесении поправок в законодательство России по страхованию в сельском хозяйстве. Вместо множества показателей, используемых в соответствии с действующим российским законодательством, должен использоваться один: доход от сельского хозяйства минус все полученные на сельском хозяйстве субсидии. В соглашении ВТО по сельскому хозяйству употреблено три термина: доход, валовой доход, чистый доход. Исходя из имеющихся в отчетности сельхозорганизаций данных в России, можно было бы использовать показатель «прибыль от реализации сельскохозяйственной продукции» (выручка минус затраты).

7. Помощь при стихийных бедствиях относится к «зеленой корзине» при следующих условиях: правительственными органами официально признано, что стихийное бедствие имело место; потери от стихийного бедствия превышают 30% (по сравнению с показателями за предшествующие 3 года); выплаты производятся только для компенсации дохода, поголовья, земли или других факторов производства; выплаты компенсируют не более 100% потерь и не обусловлены требованием или предписанием по производству конкретных видов продукции в будущем.

Засуха 2010 г. была признана правительством стихийным бедствием. Потери превышали 30% дохода. На их компенсацию было выделено 45 млрд руб. из федерального и региональных бюджетов. Однако международные организации отнесли эти расходы не к «зеленой», а к «желтой корзине» на том основании, что в постановлении Правительства РФ говорилось не о компенсации потерянных доходов, а о выделении сельхозтоваропроизводителям средств на приобретение кормов, сохранение поголовья в зимний период и т. д. А это меры, искажающие торговлю.

8. Субсидирование хозяйств, прекративших производство товарной продукции. Цель этого мероприятия — побуждение к прекращению производства в хозяйствах, где производство товарной продукции неэффективно, высоки затраты или низкое качество продукции. Субсидии предназначены для компенсации потерь и перехода к другим видам деятельности. Право на такие выплаты определено критериями в рамках программ прекращения деятельности лиц, за-

нятых производством товарной сельхозпродукции, или их перемещения в секторы деятельности, не относящиеся к сельскому хозяйству; выплаты производятся при полном и непрерывном прекращении производства товарной сельхозпродукции.

В России нет и никогда не было таких программ. Государство не заботится о том, сможет ли производитель реализовать свою товарную продукцию, принесет ли она ему доход или затраты будут выше выручки. Предлагаемая данную меру, ВТО преследует цель — вывести из бизнеса неэффективных производителей. Сами товаропроизводители часто не могут это сделать, так как прекращение бизнеса чревато потерями, а переход к другим видам деятельности — новыми затратами. Эти потери и затраты должна покрыть господдержка.

Программы по прекращению производства отдельных видов товарной продукции необходимы в России. Например, кампания по борьбе с курением приведет к сокращению производства табака. Часть производителей вынуждена будут выйти из этого бизнеса. Их целесообразно поддержать. Другой пример. В личных подсобных хозяйствах производится мясо птицы и свинина. В последние годы активно ведется борьба с птичьим гриппом, африканской чумой свиней. Очень часто очаги заболевания находятся в личных хозяйствах. Нужна специальная программа по ликвидации производства этих видов продукции в ЛПХ, ведущих товарное производство, с компенсацией потерь. Чтобы сохранить производство и повысить его эффективность, можно в этой программе предусмотреть также формирование желаемыми новых фермерских хозяйств, с укрупнением, выносом этих видов бизнеса за пределы населенных пунктов и их обустройством в соответствии с современными требованиями.

9. Субсидирование прекращения использования ресурсов. Цель мероприятия — консервация эродированных и низкоплодородных земель, уменьшение поголовья скота и птицы в хозяйствах с низкой отдачей и имеющих экологические проблемы и т.д. Расходы по таким программам не ограничиваются ВТО, если они соответствуют следующим условиям: право на выплаты четко определено критериями в рамках программ, направленных на прекращение использования земли, скота и других ресурсов для целей производства товарной сельхозпродукции; выплаты производятся при исключении земли из сферы производства товарной продукции не менее чем на три года, убоя и окончательного избавления от домашнего скота.

В России такие мероприятия в систему государственной поддержки не включались никогда, но есть прямо противоположные мероприятия — по вовлечению дополнительных ресурсов в сельхозпроизводство. Например, выплачивая субсидии (до 30% стоимости)



за приобретенные и внесенные удобрения и химические средства защиты растений, государство стимулирует увеличение удобренных и обрабатываемых химикатами площадей и доз внесения. Предполагается, что бизнес обеспечит окупаемость затрат. Однако у общества есть и другой интерес: потребление экологически чистой продукции, а это требует отказа от внесения удобрений и химических средств защиты растений. Бизнес при этом понесет потери в объемах производства. Если эти потери не компенсируются более высокой ценой на экологически чистую продукцию, отказ от применения удобрений и химических средств защиты растений целесообразно стимулировать за счет господдержки экологически чистого земледелия.

В России много сельскохозяйственных угодий, которые не используются: не закреплено за сельхозпроизводителями и не используется 30 млн га государственных земель, а из закрепленных 190 млн га еще около 60 млн га не используются. В Госпрограмме на 2013—2020 гг. предусмотрены стимулы по вовлечению этих земель в оборот. При этом государство могло бы добиться той же цели за счет институциональных мер: уменьшить коррупцию при оформлении земель, оформить участки государственных земель и подготовить их для передачи пользователям (сейчас эта функция возлагается на самих претендентов на участки). В Госпрограмме нет мероприятий по консервации эродированных и загрязненных земель, выбитых пастбищ и т.д. В США, ЕС и других развитых странах такие программы имеются. В России в них есть необходимость, особенно в районах интенсивного пропашного земледелия. В периоды, когда запасы зерна в конце года большие и прогнозы валового сбора на следующий год высокие, целесообразно вводить мероприятия по субсидированию консервации части земель. Это поможет не только сохранению земель, но и предотвращению резкого падения цен на рынках. В ряде субъектов РФ и муниципалитетов нагрузка на пастбища чрезмерно высока. Наряду с мерами административного ограничения поголовья скота, которые ведут к потерям доходов отдельных лиц, целесообразно включить в Госпрограмму мероприятия по субсидированию тех хозяйств, которые ликвидируют товарное поголовье и изменяют вид деятельности.

10. Субсидирование структурных изменений посредством стимулирования инвестиций. Цель данной меры — содействие структурным изменениям путем компенсации инвестиций, связанных с переходом на новую структуру. Расходы по данному мероприятию относятся к «зеленой корзине» при соблюдении следующих условий: право на выплаты четко определено правительственными программами, предназначенными для содействия финансовой и физической реструктуризации деятельности производителя, у которого есть объективно доказанные структурные потери; оно может также основываться

ся на правительственной программе денационализации сельскохозяйственных угодий; сумма выплат не зависит от видов и объемов производства продукции (поголовья скота), в любом году после базового программа может сдерживать требование не производить какой-либо продукт; выплаты предоставляются только в период осуществления инвестиций, для которых они предназначены, они ограничиваются требуемой компенсацией структурного ущерба.

Российская программа господдержки содержит мероприятия, связанные со стимулированием инвестиций. В нее включена подпрограмма по технической и технологической модернизации, инновационному развитию, а также субсидированию процентной ставки по долгосрочным кредитам. Последняя мера входит во многие подпрограммы. Очевидно, что эти меры ведут к структурным изменениям через новые инвестиции. Однако предоставление субсидий не обусловлено такими изменениями, субсидии предоставляются для компенсации части процентной ставки по кредитам, что не относится к «зеленой корзине». Чтобы эти средства были отнесены к «зеленой корзине», при их предоставлении нужно разработать мероприятия, которые конкретно нацелены на структурные изменения и компенсируют структурные потери (замена малопродуктивного скота новыми породами, имеющихся видов техники — новыми высокопроизводительными, переход в малом молочном бизнесе от ручного доения к механизированному и т.д.).

11. Платежи по программам охраны окружающей среды. Их цель — компенсация потерь сельхозпроизводителей. Расходы по данному мероприятию относятся к «зеленой корзине» при соблюдении следующих условий: право на выплаты определяется правительственной программой и зависит от выполнения конкретных ее условий, включая условия, относящиеся к методам производства и затратам; сумма выплат ограничивается дополнительными расходами или потерей доходов, связанных с выполнением требований правительственной программы.

В российскую Госпрограмму не включены субсидии, связанные с выполнением программ охраны или сохранения окружающей среды.

11. Выплаты по программам региональной помощи. Относятся к «зеленой корзине» при соблюдении следующих условий: право на выплаты предоставляется сельхозпроизводителям в неблагоприятных регионах; неблагоприятные регионы должны быть выделены на основе объективных устойчивых, не имеющих временный характер критериев, изложенных в законах или иных нормативных актах; сумма выплат не определяется видами и объемами производства в любом году после базового (по мероприятиям сокращения производства продукции такая зависимость может быть), внутренними и мировыми ценами в любом году, после базового; выплаты доступны, как правило, всем производителям в неблагоприятных районах;

выплаты, связанные с факторами производства, осуществляются по регрессивной шкале сверх порогового уровня по данному фактору, они ограничиваются размерами дополнительных расходов или потерь дохода, связанных с осуществлением сельхозпроизводства в неблагоприятных условиях.

Затраты на поддержку сельского хозяйства в неблагоприятных регионах не ограничиваются ВТО при соблюдении установленных условий. С этой целью приняты поправки к ст. 7 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства». В соответствии с этими поправками неблагоприятными признаются территории с плохими природно-климатическими, почвенными и географическими факторами, из-за которых уровень доходов сельхозпроизводителей ниже, чем в среднем по стране, однако сельскохозяйственная деятельность необходима для обеспечения занятости и повышения уровня доходов сельского населения, сохранения традиционного уклада жизни. Правительство РФ подготовило порядок и критерии выделения таких территорий. Однако их явно недостаточно для того, чтобы расходы на поддержку сельского хозяйства в этих регионах были отнесены к «зеленой корзине». Как следует из изложенных выше требований ВТО, к «зеленой корзине» в этих регионах могут быть отнесены только расходы по несвязанным мерам поддержки. Якутия отнесена к неблагоприятным регионам, но если в Якутии выплаты осуществляются на 1 кг молока, то они будут отнесены к мерам «желтой» корзины.

**Меры «желтой корзины».** ВТО не определяет точный перечень таких мероприятий. Ст. 6 соглашения ВТО по сельскому хозяйству относит к «желтой корзине» все меры, не попавшие в «зеленую корзину». Расходы на мероприятия этой корзины ограничены. Каждое государство берет на себя обязательства по сокращению расходов по «желтой корзине», так как ее мероприятия искажают рынок, влияют на конкурентоспособность производителей и структуру производства. Если меры «зеленой корзины» предусматривают мягкие варианты господдержки, при которых для сельхозпроизводителей создается благоприятная среда или стимулируются определенные структурные изменения, то меры «желтой корзины» предполагают жесткие действия государства с целью влияния на цены, структуру производства, торговлю. Рассмотрим это на примере *регулирования рынка зерна*.

Ст. 14 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» определен механизм регулирования рынка зерна. Минсельхоз России ежегодно должен устанавливать минимальные и максимальные цены на 5 видов зерна: пшеницу продовольственную, пшеницу фуражную, ячмень фуражный, рожь и кукурузу. Если фактическая рыночная цена на рынке окажется ниже минимальной, государство, защищая интересы производителей зерна, обязано орга-

низовать закупочные интервенции, то есть скупать зерно по минимальной цене. Если фактическая рыночная цена поднимается выше максимальной, то государство, защищая интересы потребителей зерна, а по сути — покупателей хлеба, обязано организовать товарные интервенции, то есть продавать зерно на рынке по максимальной цене с тем, чтобы не допустить дальнейшего роста цен.

Во многих странах такое регулирование применялось и показало высокую эффективность. Производители зерна, зная минимальную закупочную цену, ведут себя спокойно: не продают зерно, если цена ниже минимальной, так как знают, по минимальной цене примет зерно государство. Потребители зерна (элеваторы, мукомольные и комбикормовые заводы) внимательно следят за ценами на него, если они опустились до минимального уровня, активно скупают зерно, так как знают, что начнутся интервенционные государственные закупки, цена поднимется выше минимальной, у сельхозпроизводителей зерна будет мало, придется закупать его у государства, а купить зерно из государственных интервенционных фондов можно по цене, не ниже максимальной. В США, например, максимальная цена устанавливалась в 1,5 раза выше минимальной, и государству запрещалось продавать на внутреннем рынке зерно из интервенционных фондов до тех пор, пока рыночная цена на зерно не превысит максимальную. И наоборот, производители зерна, видя, что цена приближается к максимальной, стараются продать последние запасы, ибо знают, что выше цена не поднимется, а если начнутся государственные товарные интервенции, цена упадет. Таким образом, сам факт объявления минимальных и максимальных цен — мощный регулятор. Производители и потребители зерна стремятся к удержанию цен в установленных границах: не ниже минимальной, не выше максимальной. При этом закупочные интервенции не требуют больших государственных средств.

На практике ст. 14 вышеназванного закона оказалась мерой «зеленой корзины», так как государство не закупает зерно у производителей по минимальной цене, как это делали все страны, использовавшие данный механизм, а объявляет об интервенционных закупках на бирже. При этом минимальная цена объявляется стартовой, а торги ведутся, как правило, на понижение. ОАО «Объединенная зерновая компания», являющаяся представителем государства по интервенционным закупкам зерна, одновременно закупает зерно и для собственных нужд, то есть для перепродажи. Очевидно, что ОАО «ОЗК» заинтересовано в снижении закупочных цен на зерно. 68 тыс. хозяйств, производящих товарное зерно в России, пойти на биржу не могут. Известно, что в биржевых торгах участвуют не более 2 тыс. продавцов, то есть менее 3% производителей. Многие из них продают чужое зерно. Средние объемы продаж в расчете на одного про-

давца существенно превышают средние объемы производства в крупнейших зерновых хозяйствах. На интервенционные закупки зерна государство тратит огромные деньги (в 2008 г. более 36 млрд руб.), но их получают главным образом посредники, скупающие по дешевке зерно у его производителей. И для них главный стимул наращивания объемов продаж зерна государству — разница между ценой приобретения зерна у сельхозпроизводителей и ценой продажи этого зерна государству. Если разница существенна, они могут все товарное зерно перегнать на государственные или нанятые государством элеваторы.

О том, что интервенционные закупки ориентированы не на производителей зерна, а на перекупщиков, свидетельствуют и сроки их проведения. Зернопроизводителю нужно рассчитаться с кредиторами сразу после уборки, но в это время интервенций ни разу не было. Начинаются они в ноябре — декабре, когда основной урожай производители уже продали. Кто компенсирует ущерб, наносимый зернопроизводителям ненадлежащим государственным регулированием?

Чтобы ст. 14 закона способствовала стабилизации цен на рынке сельхозпродукции, сырья и продовольствия и поддержанию доходов сельхозпроизводителей, была бы мерой «желтой корзины», необходимо исключить из п.2 этой статьи слова «в том числе на биржевых торгах» — минимальная гарантированная цена устанавливается государством и не может корректироваться на биржевых торгах; уточнить сроки публикации максимальных цен — в действующей редакции сроки установлены только для минимальных цен; определить условия и пункты приема зерна у сельхозпроизводителей по минимальным ценам, пункты приема должны быть объявлены по всех субъектах РФ, производящих товарное зерно; определить условия проведения залоговых операций (закон действует уже много лет, но залоговые операции не проводятся, условия их проведения до сих пор не разработаны). Залоговые операции позволят товаропроизводителям получать деньги в счет заложенного зерна. Храниться заложенное зерно может как на складах производителя, так и на элеваторах ОАО «ОЗК», осуществляющем интервенционные закупки. На период залога собственник зерна должен получить право продать его и вернуть государству деньги. Если зерно не будет продано, по истечении залогового срока оно становится собственностью государства.

И еще одна важная характеристика мероприятий «желтой корзины»: возможность участия в них всех сельхозпроизводителей, выполнивших установленные требования. В мероприятиях предыдущей и действующей Госпрограммы, относящихся к «желтой корзине», участвуют не все сельхозпроизводители, имеющие такое право и подавшие заявки. Главная причина отказов — исчерпание лимита средств на данное мероприятие. По многим мероприятиям полу-

чить поддержку можно только, выиграв конкурс. Все это нарушает равные условия конкуренции сельхозпроизводителей внутри страны. Еще более грубо нарушаются эти условия внутри Единого экономического пространства (Россия, Белоруссия, Казахстан), на котором каждое государство установило свои меры поддержки, а движение товаров не ограничено.

Итак, из анализа влияния правил ВТО на развитие сельского хозяйства можно сделать следующие выводы. Расширение мероприятий «зеленой корзины» не снизит эффективность использования бюджетных средств, а наоборот, будет способствовать повышению их отдачи. Использование мер «желтой корзины» означает, что государство осознанно играет против рыночной стихии, стремится скорректировать рыночные цены, спрос и предложение. В таком случае оно должно действовать жестко, брать на себя ответственность за выполнение обязательств, следить за тем, чтобы средства господдержки поступали именно производителями и потребителями сельскохозяйственной продукции, а не посредникам и другим участникам рынка.

#### Литература

1. Киселев С., Ромашкин Р. Вступление России в ВТО: влияние на сельскохозяйственную торговлю и производство / Международный центр торговли и устойчивого развития (ICTSD), исследовательский доклад.— 2012, №40
2. Крылатых Э. Н. Аграрные аспекты присоединения России к ВТО // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий.— 2012.—№5.
3. David Sedik, Zvi Lerman, Vasilii Uzun. Agricultural Policy in Russia and WTO Accession. Post Soviet Affairs, 2013.
4. Мелюхина О. Г. Почему поддержка российского АПК достаточна, но не эффективна // Агроинвестор.— 2013.—№2.
5. OECD (2011). Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011. OECD Countries and Emerging Economies. [ldx.doi.org/10.787/agr-pol-2011-en](http://dx.doi.org/10.787/agr-pol-2011-en).
6. Мониторинг осуществления Госпрограммы (2008—2009 гг.).—М.: Колос, 2010.

*РЕЗЮМЕ. Дана сравнительная оценка действующих в России мероприятий господдержки и мероприятий, сконструированных с учетом требований ВТО, показано, что переход от мер поддержки, искажающих рынок, к мерам, не искажающим его, повышает отдачу средств и конкурентоспособность сельского хозяйства, то есть это выгодно как государству, так и производителям и потребителям сельхозпродукции.*

*ABSTRACT. Comparative evaluation has been given for state support measures, operating in Russia and measures, constructed with account for WTO requirements, demonstrating that the transition from measures, distorting the market to measures, not distorting it will increase the payback of means and competitiveness of agriculture, i.e. will be profitable both for the state and producers and consumers of agricultural goods.*

---

**Контактный адрес.** Узун Василий Якимович, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82, тел. 8(495) 629-06-28, e-mail: [vuzun@mail.ru](mailto:vuzun@mail.ru)

---