

УДК 338.43/ 339.52

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА КАК ИНСТРУМЕНТ АДАПТАЦИИ РОССИЙСКОГО АПК К УСЛОВИЯМ ВТО

Иволга И.Г.

*ФГБОУ ВПО «Ставропольский государственный аграрный университет»,
Ставрополь, e-mail: ivolga.ivan.g@gmail.com*

Настоящая статья посвящена изучению сложившейся в настоящее время в России системы государственной поддержки агропромышленного комплекса. Исследование проведено в целях изучения эффективности применяемых инструментов государственной поддержки АПК в новых условиях хозяйствования, связанных со вступлением России в ВТО. Методология исследования включила в себя изучение вопросов регулирования международных торговых отношений в формате ВТО и их практической интерпретации в аграрной политике России (таможенно-тарифное регулирование, государственная поддержка). В результате проведенного анализа выявлены основные системные недостатки применяемых в России механизмов государственной поддержки АПК, что позволило сформулировать ряд предложений по их адаптации к условиям ВТО. Сформулированные предложения могут быть использованы при разработке мер государственной поддержки субъектов продовольственных рынков при вступлении в ВТО и программ повышения конкурентоспособности российских сельхозтоваропроизводителей.

Ключевые слова: агропромышленный комплекс, государственная поддержка, Всемирная торговая организация, адаптация, продовольственная независимость

STATE SUPPORT AS AN ADAPTATION TOOL FOR THE RUSSIAN AGRICULTURE IN THE CONDITIONS OF THE WTO

Ivolga I.G.

*Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education Stavropol State
Agrarian University, Stavropol, e-mail: ivolga.ivan.g@gmail.com*

This article is dedicated to the study of the current system of state support of agricultural production in Russia. The research aims at the investigation of the effectiveness of the applied tools of state support in relation to the Russia's accession to the WTO and new business environment. Research methodology includes inquiry of regulation of international trade relations in the WTO format and their practical interpretation in the Russia's agricultural policy (customs and tariff regulations, state support). As follows from the analysis, the major system shortcomings of the currently implemented mechanisms of state support of agriculture in Russia are discovered, which let to formulate the range of suggestions on their adaptation to the WTO conditions. The formulated proposals may be utilized during the development of the state support measures for the subjects of the Russia's domestic food market in the conditions of the WTO, as well as the programs of competitive recovery of Russian agricultural producers.

Keywords: agricultural complex, state support, World Trade Organization, adaptation, food independence

Прошло несколько лет со вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО). Былые опасения о росте продовольственной зависимости нашей страны от импорта, сокращения возможностей защиты национальных сельхозтоваропроизводителей и снижении их конкурентоспособности трансформируются в конкретные реалии, в которых приходится функционировать российскому АПК. В условиях снижения возможностей прямой защиты внутреннего продовольственного рынка посредством применения таможенно-тарифных мер, на первый план среди инструментов адаптации АПК к условиям ВТО выходит вариативность государственной поддержки [2]. В связи с принятыми на себя Россией обязательствами при вступлении в ВТО предусмотрено снижение объема государственной поддержки АПК. Согласованный уровень в рамках «янтарной корзины» составляет 9 млрд долл. США в 2013 г.,

с последующим постепенным снижением до 4,4 млрд долл. США к 2018 г. Обязательства ВТО не ограничивают объем поддержки в рамках «зеленой корзины». Однако по итогам 2013 г. совокупный объем поддержки АПК в России по «янтарной» и «зеленой» корзинам не превысил 8,5 млрд долл. США, в том числе 5,2 млрд долл. США из федерального бюджета и 3,2 млрд долл. США из бюджетов субъектов РФ. Проблема, однако, состоит не только (и даже не столько) в том, что страна в настоящее время не тратит и половины разрешенной суммы на поддержку своего АПК, а роста объема такой поддержки в будущем не предвидится. Данная ситуация в большей или меньшей степени характерна для большинства развивающихся стран. Россия – относительно богатая страна, но даже она не может позволить себе поддержку фермеров на уровне развитых стран. Россия, наряду с Украиной, имеет один из наиболее низких

уровней поддержки среди стран Восточной Европы и СНГ. Так, индекс номинальной поддержки в 2000–2009 гг. составил для России 12%, в то время как в среднем по группе стран с переходной экономикой этот показатель равнялся 18%, в т.ч. в Польше – 15%, в Турции – 24%, в Румынии – 45% [3].

Следует отметить, что в 2007–2012 гг. имела место позитивная тенденция усиления государственной поддержки сельского хозяйства в России, но даже с учетом субсидий в среднем прибыль в большинстве отраслей недостаточна для расширенного воспроизводства. По расчетам И. Щетининой, уровень рентабельности сельскохозяйственных организаций в России в течение 2000–2014 гг. не поднимался выше 16,7% (с учетом субсидий) или 7,9% (без учета субсидий), тогда как средний уровень рентабельности, обеспечивающий расширенное воспроизводство, составляет 35% [9].

В новом формате свободного рынка ВТО большинство российских производителей не смогут на равных конкурировать с зарубежными фермерами и крупными агропищевыми холдингами. И без достаточной государственной поддержки, а также без создания благоприятных макроэкономических условий ведения сельскохозяйственного производства конкурентоспособность будет только снижаться [12]. В качестве залога обеспечения продовольственной безопасности правительство видит крупных производителей, а потенциальный рост экспорта продовольствия (главным образом, зерна) из страны – как возможность оказания экономического и даже политического влияния на мировой продовольственный рынок и на международные отношения в целом [13].

В течение последних двух десятилетий в России происходит сокращение количества сельскохозяйственных организаций и предприятий – как в сфере производства сельскохозяйственной продукции (на 18,8%), так и в пищевой отрасли (более чем вдвое). Это связано не только с банкротством многих производителей, но и с явными тенденциями укрупнения масштабов сельхозпроизводства. Средняя площадь используемых сельскохозяйственных угодий в расчете на одну сельскохозяйственную организацию выросла в 2012 г. по сравнению с 1990 г. на 6%, достигнув 9,1 тыс. га. По оценкам Европейского Банка реконструкции и развития (ЕБРР), к концу 2016 г. доля агрохолдингов в производстве зерна в России достигнет 50% [13].

В настоящее время в российской и мировой экономической литературе можно встретить большое число исследований,

как положительно, так и критически относящихся к тенденции укрупнения сельскохозяйственного производства в России. Среди основных преимуществ агрохолдингов, как правило, отмечается возможность внедрения системных интенсивных технологий [5]. По мнению М.Г. Лещевой и А.В. Трухачева, концентрация и централизация капитала способны обеспечить прорыв в экономическом развитии, масштабное внедрение достижений научно-технического прогресса и ускорение темпов роста [7]. Согласно Д.В. Осинцеву, в России приоритет в оказании бюджетной финансовой поддержки должен отдаваться крупным и финансово устойчивым сельскохозяйственными и перерабатывающими предприятиям [6]. А.Г. Иволга в своих исследованиях также приходит к выводу о целесообразности сохранения крупных размеров землепользования [4, 14].

Ряд исследователей, однако, придерживаются альтернативной точки зрения. Так, С. Кларк утверждает, что инновации в такого рода холдингах имеют ограниченный характер, а сами холдинги являются трансформированным продолжением колхозов и совхозов [11]. С. Гуриев и А. Рачинский считают, что крупные холдинги в России не показывают более высокой эффективности по сравнению с другими предприятиями соответствующей отрасли [1]. А.Р. Бокушева в своих исследованиях приходит к выводу о меньшей эффективности агрохолдингов по сравнению с сельскохозяйственными организациями [10].

По данным М. Спура, из 25 крупнейших агрохолдингов страны как минимум 8 испытывают серьезные финансовые затруднения [13]. Учитывая то, что за последние 10–15 лет многие сельские территории страны, где присутствуют агрохолдинги, по сути превратились в регионы производства одного-двух видов сельскохозяйственной продукции (как правило, пшеница или подсолнечник), финансовая неустойчивость агрохолдингов – прямая угроза экономической безопасности таких регионов. Таким образом, мы делаем вывод, что крупное сельскохозяйственное производство автоматически не означает более высокой эффективности. Для России самообеспечение населения, особенно сельского, продовольствием за счет производства в личных подсобных и других хозяйствах граждан всегда было традиционным. Это повышало устойчивость продовольственного снабжения в критические периоды истории, когда нарушалось регулярное снабжение населения продовольствием [8]. Очевидно, что крупные агропредприятия необходимо

поддерживать, поскольку их масштабное производство позволяет насыщать внутренний продовольственный рынок, а также формирует экспортный потенциал отрасли. Однако автор считает необходимым исходить из принципа продовольственной независимости, которая может быть обеспечена в устойчивой форме только в случае эффективного симбиоза всех форм хозяйствования. Основные системные недостатки сложившихся в России механизмов государственной поддержки АПК нами представлены в таблице.

Одной из главных проблем большинства инструментов поддержки является их непрозрачность и низкая степень формализованности – получатель поддержки должен доказать свое соответствие множеству критериев, что приводит к группе проблем.

Вторым системным недостатком является региональный принцип распределения господдержки, в соответствии с которым региональные власти обязаны софинансировать программы господдержки, вправе определять дополнительные критерии

получения средств, а также определять их бенефициаров, в т.ч. по мерам «янтарной корзины». Регионы со слабым бюджетом не находят финансирования для сельского хозяйства. Отсутствует координация территориального распределения производительных сил исходя из конкурентных преимуществ регионов и стимулирования межрегиональной торговли. Госпрограмма должна иметь четкие географические координаты, то есть способствовать созданию в стране зон по выращиванию определенных продуктов. Такая практика применяется во многих странах, в частности в Китае после его вступления в ВТО [3].

Третий недостаток – отсутствие законодательного фиксирования обязательств поддержки. В настоящее время средства для подавляющего большинства мероприятий выделяются в рамках лимитов – в заранее оговоренных объемах. Такой подход создает дополнительные риски, в частности, коррупционные, при распределении средств, что снижает ценность поддержки при долгосрочном планировании.

Выявленные системные недостатки применяемых в России механизмов государственной поддержки АПК

Недостаток	Содержание
Непрозрачность и низкая степень формализованности поддержки	Критерии поддержки часто связаны с решением тактических задач, что негативно сказывается на эффективности поддержки. Многочисленность и сложность критериев определяет существенные транзакционные издержки при их оформлении
Региональный принцип распределения	Менее богатые регионы не находят финансирования для АПК. Различный уровень поддержки в разных регионах «разрывает» единый рынок и препятствует конкуренции
Отсутствие законодательного фиксирования обязательств поддержки	Субъективность оказания поддержки. Невозможность учета поддержки при долгосрочном планировании. Средства для подавляющего большинства мероприятий выделяются в рамках лимитов в заранее оговоренных объемах
Бессистемный и фрагментарный подход к поддержке	Отсутствие системного подхода к анализу цепочки добавленной стоимости. Отсутствие ориентации на конкретного потребителя
Низкая степень концентрации средств	Поддержка не сконцентрирована на проблемных сферах. Объем и значимость выделяемых средств поддержки недостаточны для решения проблем сельхозпроизводителей
Изменчивость и непостоянство инструментария	Периодическое изменение критериев и правил выделения средств. Риск сокращения средств в рамках лимитов. Несвоевременное информирование об изменениях
Низкая оперативность	Распространена практика задержки выплат средств. Несогласованность выплат с графиком полевых работ
Закрытость информации	Отсутствие информации о получателях поддержки и эффективности использования средств
Формальный характер оценки эффективности	Отсутствие анализа по итогам оценки и внедрения корректирующих мероприятий Ангажированность оценщиков
Низкая дифференциация	Поддержка не учитывает внутреннюю неоднородность АПК (типы сельхозпредприятий и уклады, региональные различия, др.)

Меры государственной поддержки должны носить комплексный и системный характер. При определении приоритетов поддержки и конкретных ее механизмов для каждого из секторов АПК необходимо анализировать всю производственную цепочку (сельскохозяйственное производство, обеспечение материальными ресурсами, первичная и глубокая переработка, транспортировка, хранение, оптовые и розничные продажи, кадровое и научное обеспечение), а также наличие спроса на сельскохозяйственную продукцию (четвертый недостаток).

Пятый выделенный нами недостаток – низкая степень концентрации средств поддержки. В настоящее время поддержка не фокусируется на проблемных сферах, которых, по нашему мнению, три: модернизация материально-технической базы, высокая степень зависимости от поставок иностранного генетического материала и неразвитость инфраструктуры. Необходима поддержка при обеспечении доступа продукции на аграрные рынки, как внутренние, так и экспортные (логистическая инфраструктура).

Существенный системный недостаток – изменчивость и непостоянство инструментария господдержки, которое связано с изменением критериев и правил выделения средств, с риском сокращения средств в рамках лимитов, а также с своевременным информированием об этих событиях. Информация о субсидии и условиях ее получения должна распространяться заранее и по доступным каналам. Решение этих проблем могло бы существенно повысить инвестиционную привлекательность АПК, так как сам факт господдержки стал бы учитываться в долгосрочном планировании. Средства в рамках государственной поддержки должны выделяться своевременно, перед началом посевных работ, а не по их окончании. В настоящее время распространена практика задержки выплат средств, длительность которой достигает полугодия и более. В таких условиях невозможно ни планирование, ни своевременное выполнение сельскохозяйственных работ. Проблемой является закрытость информации о получателях поддержки и объемах ее выделения. Публичность снизит коррупцию и создаст условия для оценки эффективности поддержки.

Сельское хозяйство не является однородной совокупностью хозяйствующих субъектов. Однако в настоящее время государственная поддержка имеет низкую степень дифференциации, в то время как

такая неоднородность развития требует формирования системы целевых установок и инструментов реализации аграрной политики отдельно для каждого субъектов рынка. В условиях ВТО внутренняя структура аграрного производства еще больше усложнится, что потребует перехода к более сложным процедурам оценки результатов развития отрасли и более тонкой структуризации аграрной политики.

Список литературы

1. Гуриев С. Концентрация собственности в российской экономике / С. Гуриев, А. Рачинский // *Transition – Экономический вестник о вопросах переходной экономики*. – 2004. – № 4. – С. 11–13.
2. Ерохин В.Л. Современное развитие внешней торговли сельскохозяйственной продукцией в системе ВТО // *Международный сельскохозяйственный журнал*. – 2007. – № 5. – С. 3–5.
3. Ерохин В.Л., Иволга А.Г., Иволга И.Г. Тенденции развития мирового рынка сельскохозяйственной продукции: эффекты переходной экономики и вызовы торговой интеграции: монография / В.Л. Ерохин, А.Г. Иволга, И.Г. Иволга. – Ставрополь: АГРУС Ставропольского гос. аграрного ун-та, 2013. – 124 с.
4. Лещева М.Г., Иволга А.Г. Совершенствование организационно-экономического механизма землевладения и землепользования в сельском хозяйстве (на материалах Ставропольского края): монография. – Ставрополь: ООО «Мир данных», 2007. – 110 с.
5. Мухина М.Г. Приоритетные направления развития АПК в условиях рыночной экономики // *Проблемы современной экономики*. – 2007. – № 2 (22). URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=1329> (дата обращения: 10.06.2015).
6. Осинцев Д.В. Государственная поддержка финансирования инвестиций в АПК России // *Проблемы современной экономики*. – 2006. – № 3/4. URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=1194> (дата обращения: 29.07.2015).
7. Трухачев А.В. Интеграционные процессы в инновационном развитии АПК / А.В. Трухачев, М.Г. Лещева // *Достижения науки и техники АПК*. – 2010. – № 9. – С. 5–7.
8. Шагайда Н.И. Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы / Н.И. Шагайда, В.Я. Узун. – М.: РАНХиГС, 2014. – 56 с.
9. Щетинина И.В. О продовольственной безопасности России // *ЭКО*. – 2015. – № 1. – С. 124–138.
10. Bokusheva R., Hockmann H., Kumbhakar S. Dynamics of productivity and technical efficiency in Russian agriculture // *European Review of Agricultural Economics*. – 2012. – 39 (4). – P. 611–637.
11. Clarke S. Very Soviet Form of Capitalism? The Management of Holding Companies in Russia // *Post-Communist Economies*. – 2004. – № 4 (16). – P. 405–422.
12. Erokhin V., Ivolga A. How to Ensure Sustainable Development of Agribusiness in the Conditions of Trade Integration: Russian Approach // *International Journal of Sustainable Economies Management (IJSEM)*. – 2012. – Vol. 1, Issue 2. – P. 12–23.
13. Spoor M., Mamonova N., Visser O., Nikulin A. Food Security in a Sovereign State and «Quiet Food Sovereignty» of an Insecure Population: The Case of Post-Soviet Russia // *Food Sovereignty: A Critical Dialogue*. International Conference. September 14–15, 2013.
14. Trukhachev V., Ivolga A., Lescheva M. Enhancement of Land Tenure Relations as a Factor of Sustainable Agrodevelopment: Case of Stavropol Krai, Russia // *Sustainability*. – 2015. – № 7. – P. 164–179.

References

1. Guriev S., Rachinsky A. *Transition – Ekonomichesky vestnik o voprosakh perekhodnoy ekonomiki – Economic bulletin of the transition economic issues*, 2004, no. 4, pp. 11–13.
2. Erokhin V.L. *Mezhdunarodny sel'skokhozyaystvenny zhurnal – International agricultural journal*, 2007, no. 5, pp. 3–5.
3. Erokhin V.L., Ivolga A.G., Ivolga I.G. *Tendentsii razvitiya mirovogo rynka sel'skokhozyaystvennoy produkcii: efekty perekhodnoy ekonomiki i vyzovy trgovoy integratsii* [Tendencies of development of the international agricultural market: effects of transition economy and challenges of trade integration]. Stavropol, AGRUS, 2013. 124 p.
4. Lescheva M.G., Ivolga A.G. *Sovershenstvovanie organizatsionno-ekonomicheskogo mekhanizma zemlevladieniya i zemlepolzovaniya v sel'skom khozyaistve (na materialakh Stavropolskogo kraia)* [Development of the organizational and economic mechanism of land tenure and land use in agriculture (case of Stavropol Krai)]. Stavropol, Mir Dannyykh, 2007. 110 p.
5. Mukhina M.G. *Problemy sovremennoy ekonomiki – Problems of the modern economy*, 2007, no. 2 (22), available at: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=1329>.
6. Osintsev D.V. *Problemy sovremennoy ekonomiki – Problems of the modern economy*, 2006, no. 3/4, available at: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=1194>.
7. Trukhachev A.V., Lescheva M.G. *Dostizheniya nauki i tekhniki APK – Scientific and technical achievement of agricultural complex*, 2010, no. 9, pp. 5–7.
8. Shagayda N.I., Uzun V.Y. *Prodovolstvennaya bezopastnost v Rossii: monitoring, tendentsii i угрозы* [Food security in Russia: monitoring, tendencies and threats]. Moscow, RANEPА, 2014. 56 p.
9. Schetinina I.V. *ЭКО – ECO*, 2015, no. 1, pp. 124–138.
10. Bokusheva R., Hockmann H., Kumbhakar S. Dynamics of productivity and technical efficiency in Russian agriculture. *European Review of Agricultural Economics*, 2012, no. 39 (4), pp. 611–637.
11. Clarke S. Very Soviet Form of Capitalism? The Management of Holding Companies in Russia. *Post-Communist Economies*, 2004, no. 4 (16), pp. 405–422.
12. Erokhin V., Ivolga A. How to Ensure Sustainable Development of Agribusiness in the Conditions of Trade Integration: Russian Approach. *International Journal of Sustainable Economies Management (IJSEM)*, 2012, vol. 1, issue 2, pp. 12–23.
13. Spoor M., Mamonova N., Visser O., Nikulin A. Food Security in a Sovereign State and “Quiet Food Sovereignty” of an Insecure Population: The Case of Post-Soviet Russia. *Food Sovereignty: A Critical Dialogue. International Conference*. Moscow, 2013.
14. Trukhachev V., Ivolga A., Lescheva M. Enhancement of Land Tenure Relations as a Factor of Sustainable Agrocltural Development: Case of Stavropol Krai, Russia. *Sustainability*, 2015, no. 7, pp. 164–179.

Рецензенты:

Банникова Н.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой предпринимательства и мировой экономики, ФГБОУ ВПО «Ставропольский государственный аграрный университет», г. Ставрополь;

Забелин А.Г., д.э.н., профессор, ректор, АОЧУ ВО «Московский финансово-юридический университет МФЮА», г. Москва.