

УДК 339.5:664(470)

РОССИЙСКИЙ АГРАРНЫЙ ПРОТЕКЦИОНИЗМ В ПЕРИОД МИРОВОГО ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

П. М. ТАРАНОВ,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономики и управления
E-mail: taranov@inbox. ru

А. С. ПАНАСЮК,
ассистент кафедры экономики и управления
E-mail: agroecconomics@mail. ru

Азово-Черноморская государственная агроинженерная академия

Авторы анализируют влияние мирового финансового кризиса на аграрную политику России и других стран мира. Констатируется, что аграрный сектор стал одним из наиболее приоритетных для протекционистских усилий правительств. Однако механизм защиты продовольственного рынка в России остается низкоэффективным и нестабильным на фоне растущей продовольственной зависимости.

Ключевые слова: защита продовольственного рынка, продовольственная независимость, продовольственная безопасность, аграрный протекционизм.

Интеграция России в систему международных экономических отношений в условиях системной трансформации сделала российский продовольственный рынок частью мирового рынка. В ходе мирового финансового кризиса в 2008—2010 гг. Правительство РФ ввело ряд протекционистских мер в агропродовольственной сфере, однако продовольственная зависимость России усилилась. Данная тенденция является тревожной на фоне переговорного процесса по вступлению России во Всемирную торговую организацию (ВТО), так как правила этой международной организации ограничат возможности правительства в области регулирования агропродовольственного комплекса.

Правительство РФ регулирует продовольственный рынок в рамках аграрной политики, которая

имеет своей целью обеспечение продовольственной безопасности и включает в себя сельскохозяйственный, продовольственный, агропромышленный и внешнеэкономический блоки. Внешнеторговая составляющая аграрной политики, основываясь на методах защиты продовольственного рынка, призвана, с одной стороны, оградить отечественных сельхозтоваропроизводителей от недобросовестной и избыточной иностранной конкуренции, а с другой — обеспечить доступность продовольствия для потребителей и защитить их от недоброкачественной продукции.

Благодаря принятию Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации (далее — Доктрина), утвержденной Указом Президента РФ от 30.01.2010 № 120, и Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» аграрный протекционизм проявился как направление государственной социально-экономической политики России. В этих нормативно-правовых документах среди основных целей аграрной политики декларируется импортозамещение на рынке животноводческой продукции и создание развитого экспортного потенциала в растениеводстве.

Концептуальное значение имеет трактовка понятия «продовольственная безопасность», которая содержится в Доктрине, где продовольственная безопасность фактически определяется

как продовольственная независимость страны, что отличается от международной трактовки этой категории.

Нерешенность противоречия между тенденцией либерализации мировой торговли сельскохозяйственным сырьем и продовольствием в рамках ВТО и невозможностью эффективного развития агропродовольственного сектора без системы защиты национального продовольственного рынка привела во второй половине XX в. к тому, что государства разработали новые протекционистские методы, а также подходы к обоснованию защитных мер. Наряду с инструментами традиционного и избирательного протекционизма появилось понятие глобального протекционизма.

Правительства развитых стран, испытывая конкурентное давление со стороны менее развитых, пришли к пониманию того, что значительного эффекта от применения протекционистских мер можно добиться, если принятые меры влияют на социально-экономические и другие условия производства в странах-конкурентах. Такие «экстерриториальные» торговые ограничения применяются, когда страны-конкуренты, используя национальные факторы производства и формируя более благоприятные экономические условия в стране за счет экономической политики, могут получить преимущество в форме более низких затрат.

Требования к уравниванию условий хозяйствования получило название глобального протекционизма, целью которого является создание общепринятых стандартов создания конкурентных преимуществ, в том числе формирование стандартов макроэкономической политики. Фактически данный подход позволяет обосновать использование любых мер ограничительного характера.

Примером глобального протекционизма является концепция «справедливой торговли» (*Fair Trade*), возникшая в США в 1970-е гг. Концепция *справедливой торговли* базируется на использовании торговых ограничений и ограничений доступа в зависимости от внутренней экономической политики страны-экспортера. Другим проявлением глобального протекционизма стала концепция *многофункциональности сельского хозяйства*, основанная на том, что сельскохозяйственная отрасль является не только поставщиком продуктов питания и сырья, но и является источником создания материальных и нематериальных благ, рыночную цену которых определить сложно.

Показательным этапом развития аграрного протекционизма является трансформация экономической политики в условиях глобального экономического кризиса. Результаты мониторинга Лондонского Центра по исследованию экономической политики в рамках научно-исследовательского проекта «*Global Trade Alert*» (GTA) свидетельствуют, что в 2008—2010 гг. защита рынков сельскохозяйственного сырья и продовольствия стала приоритетным направлением протекционистских усилий правительств [1]. Исследовательская группа GTA разработала методiku, согласно которой каждая мера государственного регулирования оценивается с точки зрения ее характера и степени влияния на зарубежные экономические интересы путем присваивания определенного цветового статуса — красного, желтого или зеленого.

Красный статус означает, что защитная мера введена и с большой вероятностью является дискриминационной, жестко ущемляя иностранные экономические интересы. Желтый статус меры государственного регулирования может присваиваться в следующих случаях: во-первых, когда защитная мера введена и может нанести ущерб иностранным экономическим интересам; во-вторых, когда явно жесткая защитная мера анонсирована правительством или обсуждается. Зеленый статус государственной меры означает либерализацию условий экономических сделок на недискриминационной основе (РНБ) или улучшение транспарентной торговой политики.

Проведенный авторами анализ показывает, что ограничительные меры в отношении продовольственных рынков в среднем принимались в 2 раза чаще, чем в отношении рынков других секторов классификатора основных продуктов ООН (КОП ООН). Так, если доля продовольственных секторов КОП ООН составляет 9,8% (табл. 1), то количество принятых по этим секторам «желтых» мер составило 17,2% от общего числа таких мер по всем секторам экономики, количество ограничительных («красных») решений достигло 22,4%.

Политика государственного регулирования продовольственных рынков в различных странах мира характеризуется периодическими колебаниями курса аграрной политики от открытости к протекционизму в зависимости от изменения конъюнктуры на мировых товарных и финансовых рынках.

В условиях глобального экономического кризиса на многих зарубежных продовольственных

Таблица 1

**Меры государственного регулирования продовольственной сферы,
принятые в мире в период глобального экономического кризиса**

| Сектор | Принято мер | | | | Количество государств, применяющих «красные» меры |
|--|-------------|----------------|---------------|----------------|---|
| | Всего | В том числе | | | |
| | | «зеленые» меры | «желтые» меры | «красные» меры | |
| <i>0. Сельское и лесное хозяйство, рыболовство</i> | | | | | |
| 01. Продукция сельского хозяйства, садоводства и огородничества | 112 | 21 | 29 | 62 | 38 |
| 02. Живые животные и продукция животноводства | 67 | 11 | 16 | 40 | 48 |
| 03. Продукция лесного хозяйства и лесозаготовок | 35 | 5 | 9 | 21 | 19 |
| 04. Рыба и рыбная продукция | 30 | 1 | 12 | 17 | 14 |
| <i>2. Пищевые продукты, напитки и табачные изделия</i> | | | | | |
| 21. Мясо, рыба, фрукты, овощи, масла и жиры | 86 | 11 | 26 | 49 | 31 |
| 22. Молочные продукты | 60 | 8 | 14 | 38 | 45 |
| 23. Продукты мукомольной промышленности, крахмалы и продукты из крахмала | 82 | 17 | 23 | 42 | 49 |
| 24. Напитки | 37 | 6 | 10 | 21 | 18 |
| 25. Табачные изделия | 22 | 0 | 7 | 15 | 14 |
| Принято мер по продовольственным секторам | 531 | 80 | 146 | 305 | — |
| Принято мер по всем секторам | 2 746 | 533 | 851 | 1 362 | — |
| Доля мер по продовольственным секторам, % | 19,3 | 15,0 | 17,2 | 22,4 | — |
| Доля продовольственных позиций в номенклатуре КОП, % | 9,8 | 9,8 | 9,8 | 9,8 | — |

Источник: составлено авторами на основе базы данных GTA; приведена статистика за период с IV квартала 2008 г. по II квартал 2010 г.

рынках скопились значительные запасы продукции, что побудило некоторых производителей к демпингу, а правительства ряда стран — к субсидированию экспорта. Правительство РФ было вынуждено ввести ряд защитных мер — из более 700 товарных позиций на 421 позицию ставки таможенных пошлин были повышены. Основной целью реализации антикризисных мер в сфере сельского хозяйства было объявлено повышение доли российского продовольствия на внутреннем рынке.

Международное сравнение свидетельствует, что в период глобального экономического кризиса Россия стала одним из активных протекционистов в агропродовольственной сфере: 49 государств мира ввели в общей сложности 305 различных защитных мер (табл. 2), в том числе Россия — 39 шт., Япония — 18 шт., Казахстан — 14 шт., Бразилия — 10 шт., США — 4 шт. и Украина 4 шт. [2].

Правительство РФ ввело сравнительно большое количество протекционистских мер, однако следует отметить, что мер, ущемляющих российские эко-

номические интересы, было введено в несколько раз больше: в 2008-2010 гг. нашим правительством в агропродовольственной сфере было введено 39 защитных мер, однако против России было применено 177 ограничительных мер.

Нормативно-правовой основой для защиты продовольственного рынка нашей страны стали Программа антикризисных мер на 2009 г., Доктрина и Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы (далее — Госпрограмма). В продовольственной сфере за период с IV квартала 2008 г. по II квартал 2010 г. были введены в действие следующие защитные меры: тарифные меры по 17 секторам КОП ООН, государственная (финансовая) помощь — 10 секторам, количественные и тарифные квоты — по 8 секторам, государственные закупки — по 7 секторам, санитарные и фитосанитарные меры — по 2 секторам классификатора основных продуктов.

Таблица 2

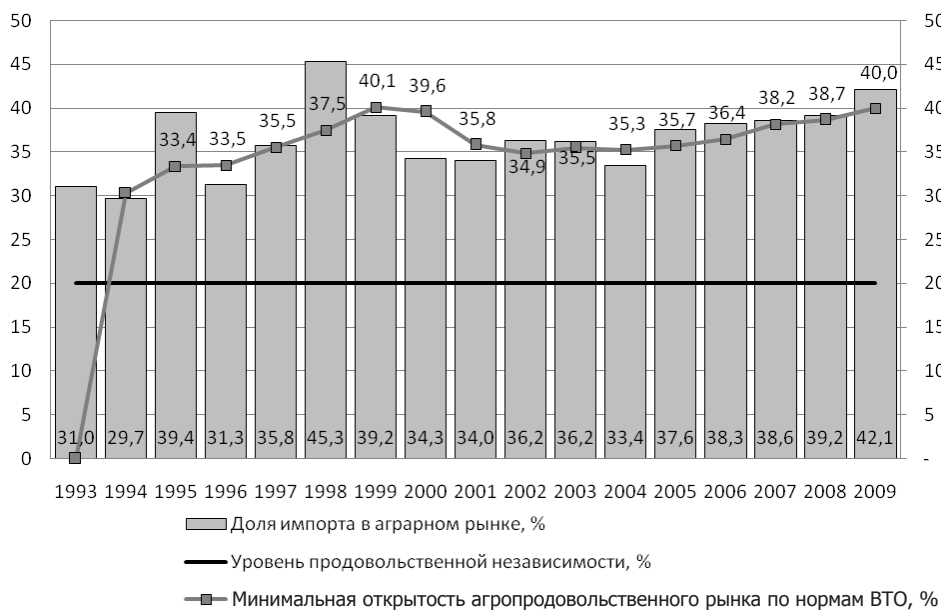
**Меры государственного регулирования продовольственной сферы
в некоторых странах мира, принятые в период глобального экономического кризиса**

| Сектор по классификатору основных продуктов (КОП) | Россия | Бразилия | Украина | Казахстан | США | Япония | ЕС | Германия | Франция | Количество защитных мер по всем странам |
|--|-----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|----------|-----------|---|
| <i>0. Сельское и лесное хозяйство, рыболовство</i> | | | | | | | | | | |
| 01. Продукция сельского хозяйства, садоводства и огородничества | 8 | 1 | 1 | 1 | | 3 | — | — | 2 | 62 |
| 02. Живые животные и продукция животноводства | 5 | 1 | — | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 | 40 |
| 03. Продукция лесного хозяйства и лесозаготовок | 1 | — | — | 1 | — | 1 | — | — | — | 21 |
| 04. Рыба и рыбная продукция | 2 | — | — | — | — | 2 | — | — | — | 17 |
| <i>2. Пищевые продукты, напитки и табачные изделия</i> | | | | | | | | | | |
| 21. Мясо, рыба, фрукты, овощи, масла и жиры | 7 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | — | — | 1 | 49 |
| 22. Молочные продукты | 6 | 3 | — | 3 | — | 4 | 2 | 2 | 3 | 38 |
| 23. Продукты мукомольной промышленности, крахмалы и продукты из крахмала | 7 | — | 1 | 4 | 1 | 3 | 2 | 3 | 2 | 42 |
| 24. Напитки | 1 | 1 | 1 | 1 | — | 1 | — | — | — | 21 |
| 25. Табачные изделия | 2 | 1 | — | 1 | — | 1 | — | — | — | 15 |
| Всего... | 39 | 10 | 4 | 14 | 4 | 18 | 6 | 7 | 11 | 305 |

Источник: составлено авторами на основе базы данных GTA; приведена статистика за период с IV квартала 2008г. по II квартал 2010г.

Однако к 2009 г. доля импортного продовольствия на российском рынке, несмотря на антикризисное регулирование, превысила 42% (см. рисунок), что свидетельствует о крайне низкой вероятности выполнения одной из основных задач Госпрограммы — доведения доли российских агропродовольственных товаров в розничной торговле до 70%.

Высокая зависимость продовольственного рынка России от импорта в контексте вступления в ВТО является угрозой экономической безопасности. Главной причиной такого положения является низкая конкурентоспособность российского продовольствия не только на внешнем, но и на внутреннем рынке, результатом чего стала неспособность отечественной агропродовольственной сферы обеспечить минимальный уровень продовольственной независимости.



Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата, ФАО ООН.

Товарные ресурсы внутреннего продовольственного рынка России: доля импорта и пороговые значения

Оценка международной конкурентоспособности отечественного сельскохозяйственного сырья и продовольствия в соответствии с товарной номенклатурой ВЭД СНГ (24 товарные группы) позволила выявить, что Россия обладает конкурентоспособностью только по группе «10 Злаки». Индекс выявленных сравнительных преимуществ (индекс Гринвея-Милнера) для

Оценка международной конкурентоспособности отечественного сельскохозяйственного сырья и продовольствия в соответствии с товарной номенклатурой ВЭД СНГ (24 товарные группы) позволила выявить, что Россия обладает конкурентоспособностью только по группе «10 Злаки». Индекс выявленных сравнительных преимуществ (индекс Гринвея-Милнера) для

данной группы в 2005 г. достиг 39, в 2006 г. — 43, в 2007 г. — 176, в 2008 г. — 93, в 2009 г. — 215, а в среднем за период — 82.

Значение этого индекса для других групп является отрицательным: для группы «02 Мясо и пищевые мясные субпродукты» составил — 709, для группы «06 Живые деревья и другие растения» — 682, для группы «01 Живые животные» — 486, для группы «08 Съедобные фрукты и орехи» — 429, для группы «07 Овощи, корнеплоды и клубнеплоды» — 341, а для группы «20 Продукты переработки овощей, фруктов, орехов» — 328.

Одним из основных экономических механизмов либерализации агропродовольственного сектора в рамках ВТО является требование к расширению доступа стран-участниц к продовольственным рынкам друг друга. Нормативная база ВТО предусматривает меры по обеспечению минимального доступа импортных товаров.

Доля импортной продукции должна составлять не менее 5% объема внутреннего потребления по каждой тарифной линии, однако Россия согласно нормам ВТО будет обязана поддерживать уровень доступа импортных товаров на внутренний рынок, существовавший в базовом периоде, даже в том случае, если импорт конкретного продукта превышал 5%.

По мнению авторов, существует прямое противоречие между положениями Доктрины продовольственной безопасности и текущими условиями вступления России в ВТО, так как этот документ по всем основным сельскохозяйственным продуктам определяет долю импорта в пределах от 5 до 20%.

Принятие в качестве базисного периода любых трех лет после 1992 г. приведет к необходимости для России взять на себя обязательство по сохранению импортной зависимости на уровне не менее 30% общего объема товарных ресурсов внутреннего рынка, что не соответствует нормам продовольственной независимости. Вступление России в ВТО может институционализировать избыточную открытость российского продовольственного рынка и подорвать основы продовольственной безопасности страны.

Таможенные тарифы в агропродовольственной сфере продолжают играть значительную роль. В частности, велика роль пиковых тарифов, которыми признаются такие ставки таможенных пошлин, которые в три и более раза превышают среднее номинальное значение таможенного тарифа страны.

Правительство РФ не использует практику «пиковых» тарифов, так как максимальное зна-

чение импортного тарифа на продовольственную продукцию в России составляет всего 25%, в то время как в Японии — 2 550%, в Мексике — 450%, в США — 379%, в Индии — 300%, в ЕС — 219%. Количество тарифных линий в ЕС составляет 2 200 шт., в Японии — 1 806 шт., в США — 1 769 шт., в Мексике — 1 080 шт., в Бразилии — 942 шт., а в России всего 847 шт. Правительство РФ до глобального экономического кризиса и реализации программы антикризисных мер пассивно применяло доступные для него инструменты нетарифной защиты, что было связано с отсутствием четких приоритетов аграрного протекционизма и неэффективной работой организационно-экономических механизмов защиты.

В России продолжает формироваться институционально-правовая основа системы регулирования внешнеэкономической деятельности, одной из важнейших задач которой является защита экономического суверенитета, стимулирование развития национальной аграрной экономики и обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации.

Формирование Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) также вносит существенные коррективы в механизм таможенно-тарифной защиты продовольственного рынка. В частности, решения о внесении изменений по тарифной защите рынка уже в настоящее время необходимо принимать на уровне Межгосударственного Совета ЕврАзЭС.

В результате развития ЕврАзЭС организационно-экономический механизм защиты российского продовольственного рынка приобрел новые особенности. *Во-первых*, формируется общий продовольственный рынок стран ЕврАзЭС, что может увеличить доступность продовольствия для потребителей и обострить конкуренцию между производителями. *Во-вторых*, изменился характер функционирования таможенно-тарифной защиты, так как необходимость согласования изменений может увеличить инертность данного процесса и снизить вероятность принятия нужного для России решения.

Тревожным обстоятельством развития евразийской экономической интеграции является отмечаемая экспертами неготовность единой системы мер нетарифного внешнеторгового регулирования. В таких условиях передача полномочий от национальных правительств институтам ЕврАзЭС может

привести к дисфункции важной подсистемы аграрного протекционизма.

Российский опыт внешнеторгового регулирования агропродовольственной сферы в рыночных условиях свидетельствует, что отечественной аграрной экономике необходима гибкая и смешанная экономическая политика, когда периоды открытости и роста конкуренции сменяются периодами с более жестким режимом доступа импортных товаров на внутренний рынок.

Правительству России необходимо осторожно сужать разрешенные международными соглашениями пределы ограничительных мер, так как система внешнеторгового аграрного про-

текционизма в России еще не сформировалась как действенный механизм регулирования рынка сельскохозяйственного сырья и продовольствия, продолжает сохраняться институциональная неопределенность.

Список литературы

1. The Unrelenting Pressure of Protectionism: The 3rd GTA Report. A Focus on the Asia-Pacific Region / Edited by Simon J. Evenett. London: Centre for Economic Policy Research, 2009.

2. The Unequal Compliance: The 6th GTA report / Edited by Simon J. Evenett. London: Centre for Economic Policy Research, 2010.