

Отечественный рынок продовольствия: как и в чьих интересах проводится импортно-экспортная политика (на примере мясного рынка, рынка зерна и рынка соков)¹

С.Ю. БАРСУКОВА

В последнее время много говорится о защите отечественного производителя. Особенно часто эта риторика используется применительно к аграрному комплексу, что оправдывается его ресурсными возможностями и представлениями потребителей о достоинствах отечественных продуктов питания. Государственная программа развития сельского хозяйства на 2008–2012 гг. прямо провозглашает импортозамещение и наращивание экспортных возможностей сельского хозяйства в качестве приоритетных целей развития АПК.

Намерения сформулированы и обличены в цифры. Однако в условиях расширения ВТО традиционные меры протекционизма (таможенные пошлины, квоты, и пр.) имеют ограниченное влияние и их эскалация порицается международным сообществом. На их место приходят мало прозрачные институциональные ограничения, зачастую имеющие неформальную природу и де-факто выполняющие задачу протекционистских барьеров.

В данной статье мы рассмотрим, как же реально формируются отношения на отдельных продовольственных рынках, какими мерами и в чьих интересах проводится курс на укрепление позиций отечественных производителей. Мы не рассматриваем весь комплекс мер государственной поддержки отечественного АПК, а фокусируем внимание исключительно на регулировании отношений импорта-экспорта.

В обществе широко распространены различного рода спекуляции на тему защиты отечественного продовольственного рынка. Помимо спекуляций есть и документальные свидетельства серьезности намерений. В «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на 2008–2020 гг.» выделено всего пять направлений, с которыми связывается развитие национальной конкурентоспособности. В их числе развитие аграрного комплекса, применительно к которому прямо указывается на эффективное импортозамещение на рынке сельскохозяйственной продукции как основную цель государственной политики в долгосрочной перспективе. Положение в российском АПК таково, что с 2000 г. по 2007 г. общий объем импорта продовольствия и сельхозсырья (кроме текстильного) увеличился в 2,9 раз.

Мы предлагаем на примере отдельных рынков «раскодировать» протекционизм, то есть рассмотреть, какими мерами и в чьих интересах государство проводит политику импортозамещения и повышения экспортного потенциала агробизнеса, а также в какой мере и форме сочетаются формальные и неформальные институциональные ограничения, де-факто играющие роль протекционистских мер. Мы обсудим ситуацию на трех продовольственных рынках. Эти рынки презентуют три разнокачественных

¹ Индивидуальный исследовательский проект № 08-01-0052 «Формальные и неформальные институты защиты отечественного аграрного комплекса: формирование политики «нового протекционизма»» выполнен при поддержке ГУ-ВШЭ. Огромная благодарность за компетентную помощь председателю научно-экспертного совета при комитете Государственной Думы по аграрным вопросам А.А.Фомину, вице-президенту Российского Зернового Союза А.В. Корбуту, заместителю проректора по научной работе Московского государственного университета пищевых производств А.Ю. Колеснову. Ценные замечания были высказаны д.э.н. Е.В. Балацким и к.п.н. В.И. Звягинцевым.

состояния: мясной рынок с высочайшей долей импорта, зерновой рынок с огромным экспортным потенциалом и рынок соков, где нет ни импорта, ни экспорта готовой продукции, а сплошное собственное производство. Фокусом анализа является регулирование импортно-экспортной характеристики этих рынков.

Описание каждого «случая» включает историю вопроса, обзорную статистику, фиксацию ключевой хозяйственной коллизии, описание конкретных мер реализации интересов отечественных производителей в континууме импорта-экспорта. Анализ опирается на интервью с представителями экспертного сообщества, отраслевых союзов и ассоциаций сельхозтоваропроизводителей, сотрудниками университета пищевых производств, членами научно-экспертного совета по аграрной политике при Государственной Думе РФ.

Начнем мы с краткой истории торгового протекционизма. История протекционизма дает богатейший иллюстративный материал того, как приверженность открытой торговле или, наоборот, создание торговых барьеров зависели не от либеральных идей правителей, а от мировых политических и экономических реалий.

Краткий экскурс в историю торгового протекционизма

На фоне разговоров о глобализации и интеграции неловко говорить о протекционизме. Однако защита внутреннего рынка была и остается элементом государственной экономической политики. Меняется интенсивность этой практики и палитра используемых мер [Серова, Шик 2007, с.26-32].

Торговые барьеры на пути импорта сельхозпродукции активно практиковались в Европе до середины XIX в., что было распространенным, если не основным, способом регулирования сельскохозяйственного рынка. Но к середине 19 века страны Европы стали отказываться от ограничения внешней торговой экспансии аграрной продукции, став практически свободной торговой зоной. Возглавила этот процесс Великобритания, подав в 1846 г. пример отменой импортных тарифов на зерно. За ней последовало большинство стран Европы, отменив ограничения по импорту аграрной продукции: Германия – в 1853 г., Франция – в 1860 г. И это было не душевным порывом либеральных романтиков, а рациональным шагом в новых мировых реалиях. Дело в том, что основным импортером зерна на мировом рынке в то время была Россия, которая увязла в Крымской войне (1853–1856 гг.) и тем самым существенно снизила свой импортирующий натиск на Европу. Новый экспортный гигант на рынке зерна – США – был скован Гражданской войной (1861–1865 гг.).

Но войны заканчиваются, и Россия восстановила свой экспорт, а Америка начала активно развивать сеть железных дорог, создавая инфраструктурные возможности для вывоза зерна. Одновременно дают о себе знать еще три технические новации – строится Суэцкий канал, вводится паровое судоходство и появляется рефрижераторная техника. В результате растут торговые потоки из Австралии и Индии, удешевляется фрахт из Нового Света и появляется возможность завозить в Европу мясо и молоко из США, Австралии и Новой Зеландии. Как следствие, зерно и продукты животноводства в Европе резко дешевеют, разорение местных аграриев напоминает экономическое бедствие. И тут не до либеральных идей. Спасая свои национальные экономики, европейские страны одна за другой возрождают протекционизм: вводят ограничения на импорт, возвращают импортные тарифы и неоднократно их повышают. Россия также включается в общий тренд реанимации протекционизма, вводя торговые барьеры на пути импортных промышленных товаров (страна почти не импортировала продовольствие).

Дольше всех воздерживалась от протекционизма Великобритания, заплатив за это разорением аграриев и заброшенными землями, что, кстати, сыграло не последнюю роль в высоких темпах последующей индустриализации. Приверженность принципам свободной торговли привела к тому, что в 1930 г. самообеспеченность страны по продуктам питания составила всего 33%. К потоку сторонников протекционизма не примкнули также Дания и Нидерланды, которые обезопасили себя от натиска дешевого зерна изменением структуры сельского хозяйства: вместо зерна аграрии занялись животноводством (Дания), овощеводством и садоводством (Нидерланды).

Новый виток протекционизма приходится на начало 1930-х годов. Дело в том, что Первая Мировая война и последующие годы восстановления привели к росту спроса на продовольствие. Реагируя на рост спроса и, соответственно, цен, страны-экспортеры резко увеличили предложение продовольствия. Пик предложения столкнулся с мировым экономическим кризисом, вызвав обвал цен на зерно и на продукцию животноводства. Реакция стран-импортеров была традиционна – усиление торговых барьеров в виде импортных тарифов. Франция и Германия поднимают их до небывалого прежде уровня – 200-300%, то есть практически останавливая импорт продовольствия. И даже Великобритания – оплот принципов свободной торговли – в 1931 г. вводит импортные тарифы.

Начинаются торговые войны – на импортные тарифы страны-экспортеры отвечают введением экспортных пошлин. Видя, что тарифное регулирование не достигает цели закрытия рынков, страны-импортеры расширяют арсенал протекционистских мер. Инновационной новацией являются нетарифные протекционистские меры – импортные квоты, нормы помола (обязательная доля отечественной пшеницы в муке), фитосанитарные нормы. Впервые квоты на импорт ввела Франция в 1931 г.

В результате этих протекционистских мер мировая торговля продовольствием сократилась примерно на четверть. И тут выяснилось, как важны для стран-экспортеров политические преференции потребителей. Бывшие колонии, политические союзники менее других пострадали от сокращения торговли.

Ослабление протекционистской политики в Европе наблюдалось после Второй Мировой войны ввиду дефицита продовольствия. Но по мере восстановления уровня продовольственного потребления, что случилось уже в начале 1950-х годов, торговые отношения вновь стали ареной приливов и отливов протекционистских усилий государств. Их пытались регулировать в рамках Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ), на базе чего впоследствии была создана ВТО, нацеленная на снижение аграрного протекционизма.

Несмотря на то, что предпоследний Уругвайский раунд ГАТТ зафиксировал курс на либерализацию мировой торговли, 37 стран-членов ВТО практикуют тарифные квоты, а 25 стран имеют разрешение на экспортные субсидии (всего в ВТО 140 стран-членов и 30 стран в процессе вступления). Последний Дохийский раунд подтвердил, что переговоры по доступу на рынки идут крайне тяжело. Мировые тарифы в сельском хозяйстве в настоящее время в 5 раз выше, чем в промышленности.

Нынешний мировой кризис, по-видимому, усилит протекционистскую активность государств. Ограниченность в финансах сократит возможность прямых вливаний в сельское хозяйство, предоставив защиту отечественных рынков проверенным методам создания торговых барьеров.

Продовольственные рынки: импорт мяса, экспорт зерна и соки отечественного производства

1. Рынок мяса: игры с импортом

Рынок мяса в РФ – это рынок с огромным привлечением импорта, доля которого варьируется в последние годы в пределах 30–40%. В 2008 г. Россия импортировала около 1,5 млн. т говядины и свинины и примерно 1 млн тонн мяса птицы. В эмоциональных и идеологически окрашенных тонах ситуация сводится к клише «сидеть на мясной игле». Импортозамещение на рынке мяса провозглашено приоритетной целью развития сельского хозяйства на ближайшие годы. К 2012 г., согласно Государственной программе развития сельского хозяйства на 2008–2012 гг., производство мяса скота и птицы (в живом весе) планируется довести до 11400 тыс. тонн, что позволит увеличить долю российских производителей на рынке мяса и мясопродуктов с 61,1% в 2008 г. до 69,6% в 2012 г. Наша задача разобраться с историей импорта на мясном рынке России, оценить перспективы идеи импортозамещения и способы ее реализации.

1.1. Введение квот на импорт мяса: история вопроса

Основная причина импорта мяса в Россию – недостаточность собственного производства. Производство мяса в России неуклонно сокращалось на протяжении 1990-х годов. Рост наметился в 2000-е годы. И если по потреблению мяса мы почти догнали 1990 г. (за счет импорта), то уровень производства составляет лишь половину от показателя 1990 года. Если в 1990-м году на мировом рынке мяса Россия занимала третье место после США и Китая (около 6% мирового производства), то сейчас «бронза» у Бразилии (около 7,5%).

В 1990-е годы на фоне развалившегося отечественного животноводства и птицеводства на российский рынок хлынуло импортное мясо. Помимо объективной потребности россиян в этом продукте сыграло роль и субъективное обстоятельство – идеализация западной рыночной экономики, незнание элементарных основ мировой аграрной политики. Открытый российский рынок столкнулся с хорошо отлаженной системой государственной поддержки аграрного бизнеса США и Европы. Российский рынок оказался велик по объему и девственен по осознанию реалий аграрной политики. Страна получала так называемые связанные кредиты на покупку продовольствия по завышенным ценам, целевые кредиты от МВФ на приобретение продуктов питания, гуманитарную помощь и т. д. Российское птицеводство получило сокрушительный удар, – поставляемые по демпинговым ценам знаменитые куриные окорочка из США не оставляли шансов на ценовую конкуренцию. Собственно это была даже не торговля, а утилизация продукции, не пользующейся спросом в Америке. При этом симпатии потребителей до некоторых пор были на стороне импорта, что, по-видимому, явилось реакцией на годы «железного занавеса». Импорт сметал остатки уцелевшего после реформ российского аграрного бизнеса. Ослаблял отечественное животноводство и «крепкий» рубль. «Сильный» рубль не оставляя шансов на победу в ценовой конкуренции с импортом.

Ситуация изменилась в 1998 г. благодаря дефолту, импортное мясо подорожало и соответственно лишилось своего главного достоинства – относительной дешевизны. Отечественное производство, которое было на грани рентабельности, получило шанс на прибыльность. Дефолт послужил решающим толчком для инвестирования в сельское хозяйство. Подобный эффект наблюдался в конце 2008 г., когда курс рубля сдал позиции, и ввозить товары стало менее выгодно. Производство мяса начало расти, а вместе с ним начала крепнуть идея о необходимости защиты рынка от импорта, тем более, что эффект дефолта постепенно сходил на нет. Идею защиты отечественного

мясного рынка сформировал бизнес, а не правительство. Предельно упрощая, можно сказать, что было два лобби – производителей и импортеров. Производители действовали через Минсельхоз, импортеры – через Минэкономразвития и Минфин. Одни апеллировали к патриотизму и национальной продовольственной безопасности, другие – к идее свободного рынка и доступных цен для потребителей. Первой ласточкой победы отечественных сельхозтоваропроизводителей было введение квот на сахар-сырец.

Для введения мясных квот нужны были не просто благие намерения защитить своих производителей, но веские основания в виде результатов антидемпингового расследования. И такие основания по рынку мяса были получены, что оправдывало введение мясных квот перед международным торговым сообществом. В 2003 г. ввели импортные квоты на мясо, регулирующие только импорт из стран дальнего зарубежья и не распространяющиеся на мясные продукты².

Квоты на мясо были изначально тарифные, то есть в рамках квоты ввозят по одним пошлинам, а сверх разрешенной квоты – по другим, более высоким. Лишь на мясо птицы изначально вводились абсолютные квоты (сверх указанного объема ввоз запрещался), но и они в 2006 г. стали тарифными. Сначала решения об объеме квот принимались правительством ежегодно, что создавало для инвесторов слишком узкий горизонт планирования. Лишь в 2006 г. было решено установить квоты сразу до 2009 г.

Надо отметить, что квоты были приняты на 2003–2009 гг. в пакете документов, подготовленных в рамках перспективы вступления России в ВТО. Вопрос установления квот – это не только вопрос наполнения рынка и формирования цены, но и политических отношений с той или иной страной. Политический фактор сыграл не последнюю роль в выборе «исторического принципа» квотирования и его «страновой» составляющей. «Исторический принцип» квотирования означал, что квота распределяется между импортерами пропорционально их фактическому ввозу в предшествующий период, а «страновая» разверстка жестко закрепляет доли стран-экспортеров. У импортеров минимальные возможности маневра по странам и по видам мяса, поскольку квоты жестко ограничивают эти параметры.

«Исторический» принцип отвечал интересам крупных импортеров по устранению с рынка фирм-однодневок. Чтобы получить квоту, нужно было иметь историю фирмы, зарегистрированные, т.е. легальные объемы ввоза мяса. Введение квот привело к резкому сокращению числа фирм-импортеров.

Помимо явных плюсов этой системы – в их числе доверие к поставщикам, многолетний ветеринарный контроль их продукции – исторический принцип востребован в силу нежелания госорганов проводить трудоемкую работу по оформлению документов с новыми, малоизвестными фирмами. Антимонопольный комитет не однократно указывал, что «исторические» квоты на импорт мяса противоречат принципам свободной конкуренции, поскольку новые игроки не могут получить квоту, ибо не имеют «истории». Новым импортерам оставалось завозить мясо по внеквотному тарифу, работая не на прибыль, а ради статистики, что давало право в будущем получить квоту. «Страновой» принцип плох и тем, что не предполагает механизм быстрой замены страны-поставщика в случае проблем с ветеринарным надзором, отчего быстро образуются дефицит и недовольство потребителей.

Все эти годы импортеры боролись за отмену «страновой» составляющей квот. Ведь тогда покупали бы не там, где положено, а там, где дешевле. Это означало бы снижение цен на рынке, торможение инфляции. Но тогда порушились бы

² Именно поэтому введение квот на мясо вызвало сначала некоторое смещение в сторону импорта из стран СНГ (в 2003 г.) и в сторону мясопродуктов (2003–2004 гг.). Увеличение ввоза мяса из СНГ привело к росту цен, поскольку средние контрактные цены импорта из дальнего зарубежья были ниже.

договоренности, открывающие путь в ВТО. Под грифом «политической необходимости» сохраняли «страновую» разверстку квот. Особенно усилилась критика «странового» подхода к квотированию, когда в Европе поднялась цена на мясо и выросла привлекательность мяса из Бразилии. Между тем в изначальном квотировании у Бразилии вообще не было доли, эта страна была погружена в «другие страны». Но дешевое мясо привлекало и его ввозили даже по сверхквотному тарифу. Казалось бы, маловажная деталь – визит Президента РФ в Бразилию, общий благоприятный тон переговоров, после чего ворота для бразильского мяса открылись довольно широко. Сейчас Бразилия в структуре импорта мяса в Россию занимает второе место после США.

И размер квот, и их разверстка по странам не столько апеллировали к экономическим доводам, сколько были попыткой задобрить наиболее влиятельных членов ВТО, определяющих решение о вступлении нашей страны в эту организацию. В протоколе о намерениях вступления в ВТО была зафиксирована решающая доля импорта мяса, особенно мяса птицы, из США. Эксперты оценивают поведение Америки в этом вопросе как ультимативное.

Вообще о силе аграрного лобби США можно слагать легенды. Известен факт звонка Дж.Буша В.Путину, когда помимо прочего президент США посетовал на сокращение экспорта куриного мяса в Россию. Аграрный лоббизм в США не является делом отдельных компаний или исключительно Министерства сельского хозяйства, он пронизывает все структуры, – от министра иностранных дел до президента страны все защищают своего сельхозтоваропроизводителя.

Очевидно, сравнение не в пользу России, где главной и единственной лоббистской структурой является Минсельхоз. Производители мяса стали создавать отраслевые союзы и ассоциации, чтобы их услышали. Именно «снизу», силами союзов и ассоциаций продавливалась идея защиты отечественных производителей мяса, в т.ч. в виде сокращения квот на импорт. И продавливалась тем активнее, чем ощутимее были сдвиги к лучшему, в том числе за счет нацпроекта «Развитие АПК». В России наблюдается бурный рост птицеводства (самое «скороспелое» мясо) и вполне заметный рост свиноводства: по итогам 2008 г. прирост по мясу птицы и по свинине составил 16% и 8% соответственно. Правда, продолжается сокращение поголовья КРС. По оценкам специалистов из Мясного союза России через несколько лет отечественного мяса птицы вполне хватит для обеспечения россиян. Свинина также, хоть и в более отдаленной перспективе, может претендовать на заполнение российского рынка. Применительно к говядине прогнозируется увеличение зависимости от импорта, поскольку крупных инвестиционных проектов в этой сфере практически нет.

1.2. Импорт: арена борьбы интересов

Вокруг правил импортирования ведется непрерывная борьба. Квоты были приняты на период 2003–2009 гг., но порядок выдачи квот фирмам-импортерам принимался ежегодно (в случае ежегодных квот). История выработки правил квотирования – отдельная тема. Можно взять за основу прошлый год, а можно позапрошлый, а можно результаты двух или трех лет подряд и т. д. Например, компании, получившие квоты на ввоз мяса в 2009 г., отобраны исходя из деятельности импортеров в 2005–2007 гг. Схемы выдачи квот отражали сложную закулисную игру бизнеса с властью, включая коррупционный торг. Квоту нельзя было приобрести за взятку, но можно было повлиять на принимаемый порядок выдачи квот, при котором желаемую квоту получали на совершенно законном основании.

Если импортеры концентрировались на порядке получения квот, то отечественные животноводы и особенно птицеводы копили аргументы в пользу уменьшения квот на импорт мяса. В изначальных документах, подписанных в разгар прорыва в ВТО, была заложена идея роста квот и снижения сверхквотных тарифов. Действительно, в 2003–2008 гг. квоты на импорт мяса год от года росли, а таможенные пошлины на импорт сверх квот сокращались: по квотам можно было ввозить все больше, а сверх квот – все дешевле. Например, квота на свежую говядину составляла в 2003 г. 11,5 тыс. тонн, а в 2006 г. – уже 27,8 тыс. тонн. На мороженую говядину квота выросла в 2003–2006 гг. с 315 до 435 тыс. тонн. За этот же период пошлина на импорт говядины сверх квоты сократилась с 60% до 40%. Квота на свинину за 2003–2006 гг. выросла с 337,5 тыс. тонн до 476,1 тыс. тонн, а пошлина сверх квоты снизилась с 80% до 60% [Серова, Шук 2007, с.289]. В 2007 г. квоты снова были повышены, составив на ввоз свежей и мороженой говядины 468,3 тыс. тонн, свинины – 484,8 тыс. тонн. В 2009 г. этот тренд был сломлен – квоты на импорт мяса впервые за пять лет были снижены, а таможенные тарифы на сверхквотный импорт повышены.

Так, квота на ввоз мяса птицы уменьшилась на 300 тыс. тонн – до 952 тыс. Небольшой рост квоты на свинину объясняется тем, что до 2009 г. существовали отдельные квоты на свинину и тримминг (части туш для глубокой переработки), а теперь их объединили. В целом, по прогнозам специалистов, импорт мяса в 2009 г. снизится минимум на 500 тыс. тонн. Примерно в эту цифру оценивают ожидаемый прирост отечественного мяса. Также с 1 января 2009 г. значительно повышены ставки ввозных таможенных пошлин на отдельные виды мяса. Ставка пошлины на ввоз свинины повышается до 75% против планировавшихся ранее 40%. Пошлина на импорт мяса птицы сверх квоты повышена до 95% против заложенных изначально 40%, выйдя фактически на запретительный уровень. И только пошлина на ввоз охлажденной и замороженной говядины снижена до 30%, что связано с дефицитностью этого продукта.

Фактически, это означает политический откат в вопросе вступления страны в ВТО, активно продвигаемое представителями сырьевых отраслей и производителями металла. Вопрос о вступлении в ВТО, мягко говоря, перестал быть первоочередным. Следствием стало преобладание экономических доводов над политическими при определении квот.

Экономические доводы сводятся к тому, что, по оценкам Мясного союза России, при сохранении прежних импортных квот и нынешних темпов роста отечественного птицеводства и животноводства уже к 2010–2011 гг. страна столкнется с проблемой излишков мяса. Чтобы этого избежать, высказываются предложения ежегодной коррекции квот на основе прогнозов о возможных объемах отечественного производства. То есть производители выступают за то, чтобы по мере наращивания собственного производства сокращались тарифные квоты на импорт. Речь идет о протекционизме мерами нетарифного регулирования, классикой которого является квотное регулирование импорта.

Поскольку протекционизм противоречит идеологии ВТО и обостряет отношения со странами-экспортерами, ограничение импорта организуют более непрозрачными мерами. Речь идет о двух векторах. Первый – воздействие на потребителей, пропаганда достоинств отечественного мяса. Акцентирование внутреннего спроса на отечественное мясо вписывается в общую идеологию преимуществ наших продуктов питания, которые, якобы, более экологичны и полезны для здоровья. Верить в то, что наше мясо лучше импортного россиянам неизмеримо легче, чем верить в преимущества отечественных автомобилей.

Второй вектор – разнообразные меры, не относящиеся на первый взгляд к протекционистской политике, но по факту ограничивающие импорт. Тонкая игра вокруг защиты рынка мяса организуется силами разнообразных ведомств – таможни, Роспотребнадзора, Россельхознадзора и др. Например, Роспотребнадзор периодически затевает кампанию против польского, бразильского или другого мяса. Старания оградить страну от некачественного импорта крепнут, когда страна-экспортер ведет себя на международной арене недружественным для России образом. Помимо общеполитического смысла эксперты видят в этой активности корреляцию с ритмами отечественных производителей мяса – импорт сдерживается в моменты, наиболее важные для реализации отечественного продукта.

Последняя победа над американской курятиной связана с распоряжением Г.Онищенко о запрете на обработку мяса хлором. По этой технологии работают американские птицеводы (и, кстати, наши старые советские фабрики). Фактически, американцы для продолжения поставок в Россию должны менять технологию обработки мяса птицы. Этот пример показательный. С одной стороны, выполняя обязательства по квотированию на основе «исторического принципа» американцам дают значительную квоту на поставки мяса. С другой стороны, силами других ведомств препятствуют этим поставкам. Или просто в высоких кабинетах дают понять импортерам, чтобы те не слишком усердствовали в поставках из США. В результате, квоту на импорт американского мяса несколько лет не добивали, а, скажем, бразильское мясо ввозили сверх квот, что привело к переопределению страновой разверстки квот.

Регулярно обсуждается отмена квот и замена их на жестко регламентированные таможенные пошлины. Многие ожидали отмену квот уже в 2009 г., но этого не произошло. В условиях финансового кризиса правительство не может гарантировать высокий уровень финансовых вливаний в АПК, поэтому придерживается старых способов защиты рынка, в числе которых квотирование. К тому же потребления мяса в условиях кризиса в России сокращается, что делает рынок мяса более конкурентным. По совокупности обстоятельств квоты сохранились, и вряд ли стоит ожидать их отмену в следующем году.

Ориентация на импортозамещение на рынке мяса, по мнению экспертов, вызовет рост цен на мясо: его удорожание в 2009 г. прогнозируют не менее 15%. У отечественного мяса масса достоинств, но один существенный недостаток – цена. Ограничение импорта мяса и заполнение рынка отечественным продуктом – это вопрос ценовой нагрузки на потребителя. Надо сказать, что высокая себестоимость отечественного мяса по сравнению с импортным связана не только с особенностями климата, но и с высокой долей мяса, производимого в ЛПХ, что не относится к птицеводству, сконцентрированному на крупных птицефабриках³. Частное подворье существенно проигрывает крупному хозяйству по производительности.

Импортное мясо вытесняется не как следствие экономической победы отечественных животноводов, а как слагаемое идеи продовольственной безопасности. Активными субъектами такой политики являются отраслевые союзы и ассоциации и Минсельхоз, а оппонентом выступает Минфин, видящий в росте цен на продукты питания локомотив инфляции. Идея импортозамещения становится новым экономическим лозунгом власти, а мясу отводится роль передовой линии этой борьбы.

2. Рынок зерна: экспортный потенциал и его реализация

³ В 2006 г. было произведено скота и птицы на убой (в живом весе) 7932,5 тыс.т, при этом доля сельскохозяйственных организаций составила – 47,6%, ЛПХ – 49,7%, КФХ – 2,7%.

Со времен Н.С. Хрущева СССР был неизменным импортером на мировом рынке зерновых. Потом экспорт зерна стали воспринимать как приятный подарок урожайного года и в этом смысле как эпизодическое явление. Лишь после 2000 г. Россия реально вышла на мировой рынок зерна и быстро заняла достаточно устойчивые позиции как один из ведущих экспортеров пшеницы, поставки которой велись в разные годы в 45–75 стран мира⁴. В 2007/2008 г. сельскохозяйственном году российские аграрии экспортировали 12,7 млн тонн зерна. В рекордно урожайном 2008/2009 г. экспорт зерна, как ожидается, составит около 22 млн тонн.

В России в 2008 г. собрали около 108 млн. тонн зерна. В новейшей истории РФ это был второй результат. Выше сбор зерновых был только в 1990 г., когда было собрано 116 млн тонн зерна. Независимо от урожая страна ежегодно импортирует около 1 млн. т зерна, что связано с качественной спецификой российских зерновых. Внутренние потребности страны в зерне (семена, корм скота и птицы, пищевые цели, промышленная переработка, потери) составляют чуть более 70 млн тонн (из них примерно половина приходится на корм скоту и птице). Продать излишки за рубеж – довольно сложно. Мировой рынок зерна конкурентен до предела. Может быть тогда меньше сеять?

2.1. Экспорт как условие стабильности внутреннего рынка зерна

Если сократить производство зерна до уровня внутренних потребностей, то любой неурожай будет угрозой не только экономической, но и социально-политической стабильности. Достаточно вспомнить неурожайный 2003/2004 г., когда рост цен на хлеб превысил средний индекс цен по продовольственной группе товаров и Правительство РФ вынуждено было установить с 1 января по 1 мая 2004 г. экспортную пошлину (около 15–20%)⁵. Колебания урожая впечатляют: если 2008 г. известен рекордным урожаем зерновых (108 млн тонн), то годом раньше, в 2007 г., валовой сбор зерна составил 81,8 млн тонн.

Но не только в перепадах урожая дело. Если, ориентируясь исключительно на внутренне потребление, сократить производство зерна, то и без того тяжелое положение российского сельского хозяйства станет почти безнадежным. Дело в том, что в России 75 % прибыли сельхозтоваропроизводителей связаны с производством зерна.

Избыточное производство зерна является условием стабильности внутреннего рынка, страховкой от неурожая. И одновременно перепроизводство зерна грозит обрушением цен, что может разорить сельхозпроизводителей. Проблему «нейтрализации» излишков пытаются решить в ходе государственных закупочных интервенций, которые проводятся в России с 2001 г., исключая неурожайные годы с высокими зерновыми ценами на внутреннем рынке⁶. В урожайные годы, когда под давлением предложения цена опускается до определенного, фиксированного государством уровня, Минсельхоз РФ начинает скупать зерно, тем самым удерживая цены от падения⁷. Биржевые торги проводит ЗАО «Национальная торговая биржа» на

⁴ Основные покупатели российского зерна – Египет, Марокко, Тунис, Саудовская Аравия и др. страны Северной Африки и Ближнего Востока. Россия продает за рубеж зерно относительно низкого качества, наша ниша в мировой торговле – пшеница 4 класса (продовольственное зерно).

⁵ Правды ради отметим, что цены на хлеб не обогнали, а всего лишь догнали общий ценовой тренд, поскольку цены на хлеб многие годы административно сдерживались.

⁶ Так закупочные зерновые интервенции не проводились в 2003/2004, 2004/2005 и в 2006/2007 сельскохозяйственные годы.

⁷ Предельные уровни минимальных цен разнятся по сортам зерна и по субъектам РФ.

семи площадках по стране⁸. Продавцами зерна могут выступать только сельхозтоваропроизводители⁹. Информация о ходе проведения зерновых интервенций обновляется на сайте Минсельхоза еженедельно, как сводки с фронта. Затем, обычно весной-летом, когда цены на зерно растут, государство может проводить товарную интервенцию, продавая аккумулированные запасы зерна ради снижения цен. Идея проста и изящна: государство сглаживает цену, скупая зерно в момент ценового падения и продавая в момент роста¹⁰.

На практике идея закупочных интервенций обрастает массой неприятных деталей: высокие бюджетные затраты на закупку по цене, превышающей рыночную цену, затраты бюджета на хранение зерна и администрирование, нехватка элеваторов. Дефицит элеваторных мощностей в урожайный 2008 г. только по Центральному округу составил 8 миллионов тонн. В условиях кризиса найти деньги на государственные закупочные интервенции оказывается все сложнее. Объем интервенций на рынке зерна в урожайные годы внушительен. Например, с 19 августа 2008 г. (начало интервенции) по апрель 2009 г. было закуплено более 7,5 млн тонн зерна, что стоило бюджету более 35 млрд руб. Если потребность в товарной интервенции не возникает, то запасы переходят на следующий год, еще более обостряя проблему издержек интервенционной политики. Избыток зерновых ресурсов над их использованием (внутреннее потребление плюс экспорт) переходит в виде запасов на следующий год. Запасы на конец 2008/2009 г. сельскохозяйственного года, как предполагается, составят угрожающую цифру – 19 млн тонн. То есть в урожайный год страна задыхается от избыточного зерна.

Экономически целесообразно становится просто уничтожить излишки, что наталкивается на морально-этические соображения. Или передать в качестве гуманитарной помощи слаборазвитым странам, что, кстати, регулярно делают американцы в рамках программы «Продовольствие ради мира», зарабатывая на этом политические дивиденды. Без устойчивого экспорта экономически выгодно решить проблему санации излишков невозможно. Экспорт зерна – это не просто привлечение денег в российское сельское хозяйство, но решение вопроса по изъятию излишков зерна с внутреннего рынка как способа стабилизации внутренних цен. Экспорт зерна – это самый выгодный способ санации излишков.

Проблема усугубляется тем, что экспортный потенциал на рынке зерна в России растет. Внутреннее потребление относительно стабильно, но есть основания предполагать тенденцию к уменьшению. Это происходит по ряду причин. Одни лежат на поверхности – сокращение населения и изменение структуры питания в сторону уменьшения потребления мучных изделий. О других причинах знают только профессионалы. Например, современные технологии в животноводстве предполагают переструктурирование кормовой базы. Прирост молока и мяса будет происходить при относительном отставании фуражного потребления. Это обстоятельство если не нейтрализует, то существенно ослабляет аргумент о росте внутреннего потребления зерна в случае ускоренного развития животноводства. А рост качества семян неизбежно вызовет не только рост урожая, но и сокращение посадочного фонда.

Наконец, без перспективы экспорта зерна оказывается невостребованным огромный потенциал пахотных земель. Россия обладает 55% черноземных почв мира,

⁸ Площадки Национальной торговой биржи существуют в Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Самаре, Новосибирске, Ростове-на-Дону, Екатеринбурге.

⁹ На торгах в 2008–2009 гг. было аккредитовано 1834 сельскохозяйственных товаропроизводителей из 38 субъектов Российской Федерации.

¹⁰ Впервые государственные закупки по фиксированным ценам как меру поддержки зернопроизводителей ввела Франция в 1932 г. [*Серова, Шик* 2007. с. 30].

что особенно важно на фоне мировых процессов деградации почвы, опустынивая и затопления земель. РФ лишь отчасти использует это богатство. Хотя по площади пашни на душу населения (0,85 га) Россия входит в первую пятерку стран мира, у нас колоссальные площади неиспользуемых земель. Площадь пашни за 1991–2007 гг. уменьшилась на 10,7 млн га (с 132,3 до 121,6 млн.га). За этот же период площади залежи увеличилась с 0,3 до 5,1 млн га. А по данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. площади залежи в стране составляют 13,9 млн.га [Волков 2009]. Экспорт зерна – реальный шанс ввести эти земли в оборот. Других масштабных планов на использование пустующих земель попросту нет. По оценкам экспертов, на сегодняшний день реально дополнительно ввести в оборот порядка 23 млн га, причем в зоне достаточно высокого уровня увлажнения.

2.2. Что мешает росту экспорта? Или ожидания бизнеса на помощь государства

Рынок зерна не избежал проблем, связанных с мировым финансовым кризисом. Прежде всего, в условиях кризиса сокращается объем закупок в странах-импортерах. Падают мировые цены на зерно. Только осенью 2008 г. цены мирового рынка зерна упали более чем на 30%. Растут риски по аннулированию иностранными компаниями заключенных договоров на поставку российского зерна. Рынок становится крайне конкурентным. Наиболее острая конкуренция со стороны Украины, ЕС, США и Австралии.

Низкие мировые цены сделали экспорт зерна к концу 2008 г. экономически невыгодным. По крайней мере, при тех инфраструктурных издержках, которые сложились в этой сфере. Инфраструктурные издержки – это транспортные расходы, оплата услуг экспедиторов, оплата перевалки зерна в портах, оформление документов, затраты на хранение и отгрузку зерна с элеватора и пр. Инфраструктурные издержки в экспортной цене зерна составляют порядка 40% с дифференциацией по регионам. Для Краснодарского края благодаря близости портов инфраструктурные издержки в экспортной цене – это «каких-то» 34%, а для Курской области – 48%. На конец 2008 г. сложилась ситуация, когда выручка российских экспортёров равнялась расходам, понесённым на закупку зерна и осуществление его экспорта. Растущие цены на основные ресурсы для сельского хозяйства при отчетливом снижении цен на мировом и внутреннем зерновом рынке ставят под сомнение целесообразность не только расширенного, но и простого воспроизводства зерновой отрасли.

Насколько непростой расклад интересов внутри отрасли, хорошо иллюстрирует история с льготным тарифом. В декабре 2008 г. установили исключительные тарифы на перевозки зерна из Центрального федерального округа по всей России с понижающим коэффициентом 0,5 на расстояния свыше 1100 км. Пикантность ситуации состоит в том, что дальность перевозки зерна из ЦФО до экспортных портов составляет 700-1000 км, т. е. понижающий коэффициент не дал экспортерам ничего, работая исключительно на благо операторов внутреннего рынка.

К концу 2008 г. государство почти решилось на субсидирование зернового экспорта. Напомним, что, желая произвести приятное впечатление на ВТО, Россия долгое время воздерживалась от экспортных субсидий на аграрную продукцию, в частности на зерно. Но 25 стран-членов ВТО (из 140 стран-членов) имеют экспортные субсидии на различные виды продовольственных товаров, поскольку агропродовольственная продукция имеет особый статус в рамках этой организации¹¹. В

¹¹ Например, в рамках ВТО США разрешено применять экспортные субсидии по 13 продуктам, ЕС – по 20 [Серова, Шик 2007. с. 78]. И хотя в Рамочном соглашении, принятом в Дохе, намечен (без указания срока) отказ от экспортных субсидий всеми странами-членами ВТО, ЕС отреагировал на мировой кризис восстановлением экспортных субсидий на масло, сухое молоко и сыры.

частности, ЕС имеет право субсидировать экспорт до 14,4 млн тонн пшеницы, направляя на эти цели до 1,29 млрд евро¹². Нынешний кризис повысил вес экономических аргументов. Правительство самым серьезным образом обсуждало введение экспортных субсидий на пшеницу, ячмень, кукурузу и муку, что, как планировалось, стоило бы бюджету около 10 млн руб. Но в январе-феврале 2009 г. произошла девальвация рубля, в результате которой позиции российских экспортеров, в том числе зерновых, упрочились. Введение экспортных субсидий было заморожено.

Пока палитра мер государственной поддержки экспорта довольно бедная. По мнению президента Российского Зернового Союза, время «вопреки» закончилось, но «благодаря» еще не наступило [Злочевский 2008]. Могут возразить, что аграрии получают помощь в самом производственном цикле в виде компенсации роста цен на ГСМ и субсидий на закупку минеральных удобрений. Но в структуре себестоимости зерна доля этих выплат составляет суммарно 3-5% с дифференциацией по видам зерна. Государство не предусматривает ни ускоренного порядка возмещения экспортного НДС¹³, ни исключительного коэффициента к железнодорожному тарифу для зерна, предназначенного для экспорта, ни субсидий по кредитам производителям экспортной продукции.

Осложняет ситуацию география отрасли. Несмотря на то, что наибольшие избыточные объемы зерна находятся в Центральном, Южном и Приволжском федеральных округах, значительную часть фуражного зерна производят в Сибири и на Южном Урале. Учитывая, что почти 80% экспортных отгрузок зерна осуществляются через Новороссийск, сибирское зерно с учетом транспортных издержек не имеет шансов на прибыльный экспорт. Для сибирского зерна все было бы не так тупиково, будь у нас экспортный терминал на Дальнем Востоке. Тем более что азиатский тихоокеанский регион очень перспективен для внешней торговли зерном. Но такого терминала на востоке страны просто нет. Государство устранилось от создания инфраструктуры экспорта. Единственной формой участия государства в решении инфраструктурных проблем стало субсидирование ставок по кредитам, взятым на развитие портовой инфраструктуры, благодаря чему было построено несколько новых портов.

Без поддержки государства задачу нарастающего присутствия на мировом рынке не решить. У бизнеса другой горизонт планирования, нет геополитического подхода к постановке целей. Без помощи государства российские экспортеры зерна не выйдут на тихоокеанский рынок, не сохранят присутствие на рынке стран Центральной Азии, куда все активнее устремляется Казахстан. Конкуренция обостряется¹⁴.

В межправительственных переговорах на высшем уровне обсуждаются вопросы поставки вооружения, но агропродовольственная продукция и, в частности, зерно является не менее перспективной темой в рамках международного разделения труда и наполнения российской экономики деньгами. Например, в 2007 г. от продажи российского зерна было выручено около 4 миллиардов долларов. Могло быть и больше,

¹² В 1995-2000 гг. на ЕС приходилось 91,6% всех мировых экспортных субсидий в АПК, или 20,3 млрд.долл. США за этот же период расходовали на экспортные субсидии 487 млн долл. [Серова, Шик 2007, с.79]. В итоговой пресс-конференции перед уходом с поста Министра сельского хозяйства А. Гордеев отметил, что не удалось добиться взаимопонимания с западными партнерами по вопросу согласования уровней поддержки АПК.

¹³ В настоящее время сроки возмещения НДС организациям-экспортерам зерна составляют от 6 до 10 месяцев.

¹⁴ В ноябре 2008 г. ЕС, сдерживая натиск украинской пшеницы, восстановил импортные пошлины на зерно. Украинский экспорт, который не найдет реализацию на европейском рынке, начнет конкурировать с российским зерном на тех рынках, которые были традиционно заняты Россией.

поддержки государство кредитами страны-импортеры. Речь идет о так называемых связанных кредитах на закупку российских зерна и муки.

Отдельный разговор – запрет на возделывание генномодифицированной сои и кукурузы. Китайцы, корейцы, японцы покупают такую продукцию. Можно наладить специальное экспортное производство, возрождая тем самым дальневосточное сельское хозяйство. Сам бизнес не решится на такой проект без одобрения государства, поскольку законодательно производство ГМО в России запрещено

Экспортный потенциал нависает над отраслью. Если государственная политика не создаст условий для его реализации, то закупка экспортных каналов станет не просто упущенной возможностью отрасли, но приведет к разорению сельхозтоваропроизводителей. Защита экспортных возможностей – это, прежде всего, защита стабильности внутреннего рынка зерна. Масштаб проблемы оправдывает ожидания бизнеса на помощь государства. Но пока государство не оправдывает этих надежд.

3. Рынок соков: монополия западных компаний

В обществе разрастается патриотизм потребителей, сводящийся к желанию потреблять отечественные продукты. Среди товаров с минимальной долей импорта значатся соки. Статистика фиксирует их отечественное происхождение. Что стоит за этим фактом? Насколько «наше» таковым является?

3.1. История развития рынка соков

В СССР соки продавались в стеклянных банках с неказистыми этикетками. Покупали их часто ради банок, которые нужны были для домашнего консервирования. Между тем по сегодняшним меркам это был сок весьма высокого качества. В СССР абсолютно доминировал сок прямого отжима из собственного сырья¹⁵. Развал Советского Союза практически полностью уничтожил рынок отечественных соков прямого отжима. Значительная часть сырьевой базы оказалась за пределами России, поскольку садоводство традиционно развивалось в Молдавии, Украине и др. республиках. Оставшиеся на территории России сады (в Ставрополье, в Краснодарском крае, в Волгоградской области) были запущены и деградировали. Сырья для соков в России практически не стало. Мощности по производству отечественного сока оказались избыточными. В малых масштабах сохранилось лишь производство яблочного сока. Тем самым страна превратилась в потенциально огромный рынок для сбыта импортных соков, преимущественно восстановленных как более дешевых.

По мере коррекции таможенных пошлин и улучшения инвестиционного климата импортировать восстановленный сок стало невыгодно. Целесообразнее стало импортировать концентрированный сок и восстанавливать его уже в России. На смену сокам прямого отжима, которые абсолютно доминировали в советский период, пришли восстановленные соки из импортного сырья. Технология восстановления не относится к числу сложных, и практически ничего кроме концентрированного сока, воды и пакетов для упаковки не требуется. В настоящее время на российском рынке соки прямого отжима и восстановленные соки занимают 2% и 98% соответственно. Сок прямого отжима импортируется только как продукция премиум-класса.

¹⁵ Существует два принципиально различных способа изготовления соков. Первый – отжать и упаковать. Это сок прямого отжима. Второй – отжать, получить концентрированный сок путем отъема воды и ароматов, а затем восстановить и упаковать. Это так называемый восстановленный сок. Сок прямого отжима является более качественной продукцией с точки зрения сохранения полезных свойств.

Поскольку большинство населения считает «настоящим соком» свежавыжатый вариант, то изготовители восстановленных соков стараются не афишировать свою технологию. Надо долго рассматривать пакет со «100% соком», чтобы найти информацию о том, что он изготовлен путем восстановления импортного концентрированного сока.

В настоящее время на российском рынке по объему потребления лидирует апельсиновый сок, второе место занимает сок яблочный. Если посмотреть на мировые цены на концентрированные соки в 2004–2007 гг., то самым дорогим из массовых видов являлся вишневый сок (3–6 евро за кг), а самым дешевым – яблочный (1–3 евро за кг). Апельсиновый концентрированный сок, как правило, немного дороже яблочного. То есть в России наиболее массово представлены самые дешевые по мировым меркам соки. Оправдание импорта в том духе, что на российских просторах не колосятся апельсины, не корректно. Апельсины не растут, но яблочный сок вполне мог бы вырабатываться из отечественного сырья.

За десять лет (1997–2006 гг.) объемы российского рынка соков возросли от 907,8 млн.л до 2601,5 млн л, т. е. в три раза [Бизнес пищевых ингредиентов 2007, с. 13]. Но темпы его роста замедляются. По мнению экспертов, этот рынок близок к насыщению¹⁶. К середине 2000-х годов основные производители соков определились, и новым производителям практически не оставлено шансов. Российский рынок соков – это преимущественно четыре игрока: Лебедянский, Мултон, Вимм-Билль-Данн и Нидан Соки. Их суммарная доля в 2004 г. составила 92,1% российского рынка соков, в 2005 г. – 88%, в 2006 г. – 84% [Бизнес пищевых ингредиентов 2007, с. 14]. Все они в качестве сырья используют импортный концентрированный сок, завершая технологическую цепочку и реализуя готовый продукт. Но самое интересное то, что российские предприниматели, отстроив производство и набрав обороты, посчитали целесообразным продать бизнес. Так, «Лебедянский» в 2008 г. приобрела Pepsi-Co, «Мултон» с 2005 г. принадлежит Coca-Cola, «Нидан Соки» с 2007 г. контролируется британским инвестфондом Lion Capital, а за Вимм-Билль-Данн маячит Danon. Кстати, покупка ОАО «Лебедянский» в 2008 г. стоила компании Pepsi-Co 1,4 млрд.долл, что явилось шестым по величине (!) вложением иностранных инвесторов в 2000-е годы в российскую экономику [Паппэ, Галухина 2009, с.121]. Фактически весь рынок соков в России – это восстановление импортного концентрированного сока на российских предприятиях, принадлежащих западным компаниям.

3.2. Государственная политика на рынке соков

Создавшееся положение на рынке соков в значительной степени явилось результатом действия государства.

В 2004 году произошло значительное снижение таможенных пошлин на импорт концентрированных соков (с 15% до 5%), тогда как пошлины на готовые восстановленные соки остались без изменений. В результате, российские производители восстановленного сока в лице Pepsi-Co, Coca-Cola и Lion Capital, вступившие на российский рынок в качестве инвесторов, прочно защищены от конкуренции со стороны западных изготовителей восстановленного сока таможенной политикой РФ. Что, безусловно, влияет на их ценовую политику и качество продукта. Кроме того, низкие пошлины на импорт концентрированного сока, сыграв позитивную

¹⁶ Существуют тонкости в чтении «соковой» статистики. отождествлять соковую продукцию и соки принципиально не верно. Соковая продукция включает в себя соки, нектары и сокосодержащие напитки (например, морсы). Мы говорим исключительно о соках.

роль в росте инвестиционной привлекательности российских предприятий, негативно отразились на стимулах к созданию отечественной базы сырья.

Для многих регионов собственная сырьевая база по ряду виду фруктов вполне возможна и экономически оправдана. Однако в «Государственной программе развития сельского хозяйства на 2008–2012 гг.» виноградарству и садоводству уделено довольно скромное место. Эксперты оценивают предлагаемые меры как правильные, но недостаточные для импортозамещения сырьевой базы соковой отрасли. Площадь советских садов была десятки, а то и сотни тысяч гектар. В рамках госпрограммы намечено за пять лет (2008-2012 гг.) увеличить площадь закладки многолетних насаждений на 47,2 тыс.га, еще на 47,5 тыс. га возрастет площадь закладки виноградников. Предлагаемые меры делают весьма призрачной надежду на реанимацию отечественной сырьевой базы соков.

Несколько слов о недавно принятом техническом регламенте по соковой продукции. Это не сугубо технический вопрос. Установка планки качества является мерой переопределения шансов экономических агентов. Ожидания экспертов были велики, поскольку в отличие от потребителей они знали о состоянии дел. Так, по данным специалистов Московского государственного университета пищевых производств в 2001 г. доля соков и соковой продукции с недопустимой модификацией состава составляла 23%, из которых почти половина (9,6%) была представлена модификацией более трех показателей. В 2007 г. исследование повторили. Результаты настораживающие: доля продукции с недопустимой модификацией состава увеличилась до 26%. Дело в том, что в 2007 г. мировые цены на концентрированный апельсиновый сок поднялись довольно существенно. Привыкшие к устойчивому росту прибылей российские производители компенсировали рост закупочных цен фальсификацией качества восстановленного сока. Впрочем, сок во всем мире является излюбленным объектом фальсификаций.

В октябре 2008 г. был принят «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» (ФЗ № 178). Экспертное сообщество квалифицировало этот документ как защиту не потребителей, а изготовителей. Текст написан в декларативной форме, дескать, государство должно контролировать рынок соков, но без указания того, как именно, силами каких ведомств, по каким параметрам и пр. Качество можно контролировать только в рамках процедуры идентификации. Закон не установил ни участников идентификации, ни их ответственность, ни параметры идентификации. Законотворческая деятельность в данном случае проигнорировала научно-техническую экспертизу. Депутаты вынуждены полагаться на мнение сторонних экспертов, но поскольку нет четко прописанной процедуры их отбора, то эксперт может быть выдвинут заинтересованной стороной. Прибыльность этого бизнеса столь велика, что дает возможность формировать и поддерживать лоббистские каналы.

Все технические детали, определяющие качественные характеристики соков, оказались спущены на уровень Национальных стандартов по сокам. Но дело в том, что Технический регламент имеет статус федерального закона, и любые формы его игнорирования трактуются как правонарушения, предполагающие соответствующие наказания. Отклонения же от Национального стандарта таковыми не являются. Национальный стандарт не имеет обязательного статуса. Это лишь повод для обращений, например, в общество по защите прав потребителей, для возмущенных статей в газету. Что касается обязательной сертификации продуктов питания, то эта процедура контроля исключительно безопасности продукта. О качестве товара в рамках обязательной сертификации нет и речи. Впрочем, даже такие сертификаты зачастую выдаются без проведения надлежащей экспертизы. Не говоря уже о том, что

встречается фальсификация самих сертификатов, и даже в линейке солидных производителей.

Политику в области технического регулирования рынка соков можно квалифицировать как имитацию деятельности по контролю за качеством. Любопытно сравнение с мировой практикой. Для рынка соков в рамках ВТО существует Международный пищевой стандарт Комиссии Codex Alimentarius (ФАО/ВОЗ «Единый стандарт на фруктовые соки и нектары»). И он существенно жестче, чем российский технический регламент на соковую продукцию. Так, Кодекс Алиментариус не только ограничивает остаточное количество пестицидов, но и содержит список запрещенных химических средств для пищевого сырья. А российский технический регламент в принципе не предполагает контроль остаточного количества пестицидов в сырье, из которого делаются концентрированные соки. Правда, исключение сделано для двух типов реликтовых пестицидов, которые уже лет 30 не находят в соковой продукции. Современные же пестициды избежали поименного перечисления [*Пугачев, Костылева* 2009, с. 31].

В отличие от Единого международного стандарта на фруктовые соки и нектары наш технический регламент не запрещает внесения ароматобразующих веществ, красителей, подкислителей и пр., что очевидно вызовет вал фальсификаций. Но потребителей это не расстроит, потому что ФЗ №178 не содержит требования к обязательной информации на этикетках, что усиливает информационную несовместимость с международными требованиями к маркировке¹⁷. Технический регламент существенно проигрывает национальным стандартам в виде ГОСТов как в контроле за качеством продукта, так и в степени гармонизации с международными стандартами.

Это означает мрачные прогнозы в свете вступления страны в ВТО. Произведенный в РФ сок будет элементарно не допущен к международной торговле. Зато откроются шлюзы для импорта, - членство в ВТО сделает невозможным использование ограничительных мер в виде высоких таможенных тарифов. Принятый технический регламент не защищает отечественный рынок ни от поставок опасного для здоровья концентрированного сока, ни от импорта фальсифицированного восстановленного сока.

Заключение

Современная Россия декларирует приверженность принципам свободной торговли и ведет законотворческую работу, предвещающую вступление в ВТО. Вместе с тем внутренняя экономическая политика последних лет направлена на поддержку отечественных товаропроизводителей в целом, и сельхозтоваропроизводителей, в частности. Программа импортозамещения и расширения экспорта признана на законодательном уровне в контексте идеи национальной продовольственной безопасности.

На примере трех продуктовых рынков – мяса, зерна и соков – мы попытались показать, какими мерами и в чьих интересах проводится политика импорто-экспортного характера. Сформулируем выводы:

- В силу разных экономических ситуаций на рынках мяса, зерна и соков, разной интенсивности лоббистских усилий их представителей, а также различной ситуации на соответствующих мировых рынках некорректно говорить об единой государственной политике в области торгового протекционизма. Рынок мяса активно защищается в силу

¹⁷ Подробный сравнительный анализ российских и международных требований к изготовлению соков см.: [*Колеснов* 2009].

реальных успехов отечественных птицеводов и свиноводов, значительного инвестиционного потенциала, появившегося в т.ч. в результате нацпроекта «Развитие АПК». Рынок зерна менее патронируем правительством, - экспорт мог бы значительно возрасти при активной поддерживающей политике государства. Рынок соков жестко защищен от импорта, однако, во-первых, работает на импортном сырье, во-вторых, в значительной мере представлен иностранными компаниями.

- Идея импортозамещения и реализации экспортного потенциала, декларируемая властью как стратегическая цель и элемент стратегии национальной безопасности, сформулирована не властью, а бизнесом. Именно бизнес активно продвигал идею защиты внутреннего рынка. Главной лоббистской структурой отечественных сельхозтоваропроизводителей является Минсельхоз, а опорой и защитником интересов импортеров – МЭРТ. На разных рынках способы реализации идеи защиты отечественного производителя различались. Животноводы добились того, чтобы идея импортозамещения воплотилась в конкретных мерах по ускоренному развитию отрасли, росту ее инвестиционной привлекательности. Речь идет о субсидированных кредитах, лизинге скота и техники и пр. Рынок соков «поборол» импорт другим путем – простым закрытием границы от иностранной конкуренции и консервацией положения, когда рынок поделен несколькими крупными, преимущественно иностранными компаниями. На рынке зерна экспортное лобби пока не убедило правительство в том, что при создании институциональных и инфраструктурных условий экспорт мог бы стать наиболее выгодным способом санации излишков. Государственные деньги работают в пожарном режиме, т. е. тратятся на зерновые закупочные интервенции вместо того, чтобы работать на перспективу – создавать инфраструктуру оттока излишков зерна за рубеж.

- Защита отечественного рынка продовольствия от импорта погружена в риторику о защите интересов потребителей. Однако импортозамещение на рынке мяса чревато ростом цен, а фактически запретительные тарифы на импорт соков лишают потребителей выбора. То, что интересы потребителей не являются определяющими в политике протекционизма, иллюстрирует технический регламент на соки и соковую продукцию. Низкие требования к качеству сока, отсутствие контроля сырья по остаточным пестицидам, низкая информативность обязательной маркировки защищают исключительно производителей, представленных в России крупнейшими импортными компаниями.

- Экспорт и импорт тесно связаны с политическими процессами. Несмотря на кажущуюся сугубо экономическую логику экспортно-импортной составляющей продовольственных рынков, политика играет значительную роль. Рынок мяса дает богатый иллюстративный материал того, как политические разногласия становились причиной сокращения импорта.

- Торговый протекционизм становится неактуальным, когда в отрасль приходят зарубежные инвесторы. Если экспансию отечественного капитала в мировую экономику демонстрирует ТЭК и металлургия, то наибольший приток иностранных инвесторов как по числу сделок, так и по влиянию иностранного капитала характерен для АПК. В мясной и зерновой отраслях еще доминируют отечественные производители, а вот рынок соков находится под полным контролем иностранного капитала.

- Характерным моментом современного российского протекционизма является его выход за пределы традиционных формальных мер тарифной политики, поэтому ограничение аналитической перспективы исключительно формальными (законодательными) нормами, непосредственно контролирующими потоки импорта, не дает возможности увидеть механизм защиты внутреннего рынка сельхозпродукции во

всей его полноте. Неопротекционизм включает широкий спектр мер, погруженных в идеологический контекст экономического патриотизма. Это и квотирование отечественных продуктов для розничных сетей. И массмедийная раскрутка достоинств отечественных продуктов питания. И теневой лоббизм при формировании порядка выдачи квот на импорт, соответствующего интересам отдельных игроков агрорынка. И подчинение деятельности санэпидемиологических служб задаче ограничения импорта. И использование технических регламентов как повода для затруднения импорта. Все эти разнонаправленные и разносубъектные векторы в своем единстве формируют реальную политику защиты внутреннего рынка сельхозпродукции, далеко выходящую за пределы традиционных мер протекционистской политики.

Литература

Бизнес пищевых ингредиентов. 2007. № 3.

Волков С.Н. Землеустроительное обеспечение управления землями сельскохозяйственного назначения // Союз комплексного проектирования и землеустройства сельских территорий. Информационный бюллетень. 2009. Выпуск 1-2.

Злочевский А. Рынок валится достаточно уверенно, и шансов, что он поднимется, практически нет // Крестьянские ведомости. Ноябрь 2008 г. № 44.

Колеснов А. Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей // Стандарты и качество. 2009. № 3.

Паппэ Я.Ш., Галухина Я.С. Российский крупный бизнес: первые 15 лет. Экономические хроники 1993 – 2008 гг. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2009.

Пугачев С., Костылева О. Введение в действие технических регламентов на пищевую продукцию // Стандарты и качество. 2009. № 3.

Серова Е., Шик О. Мировая аграрная политика. – М.: ГУ-ВШЭ, 2007.