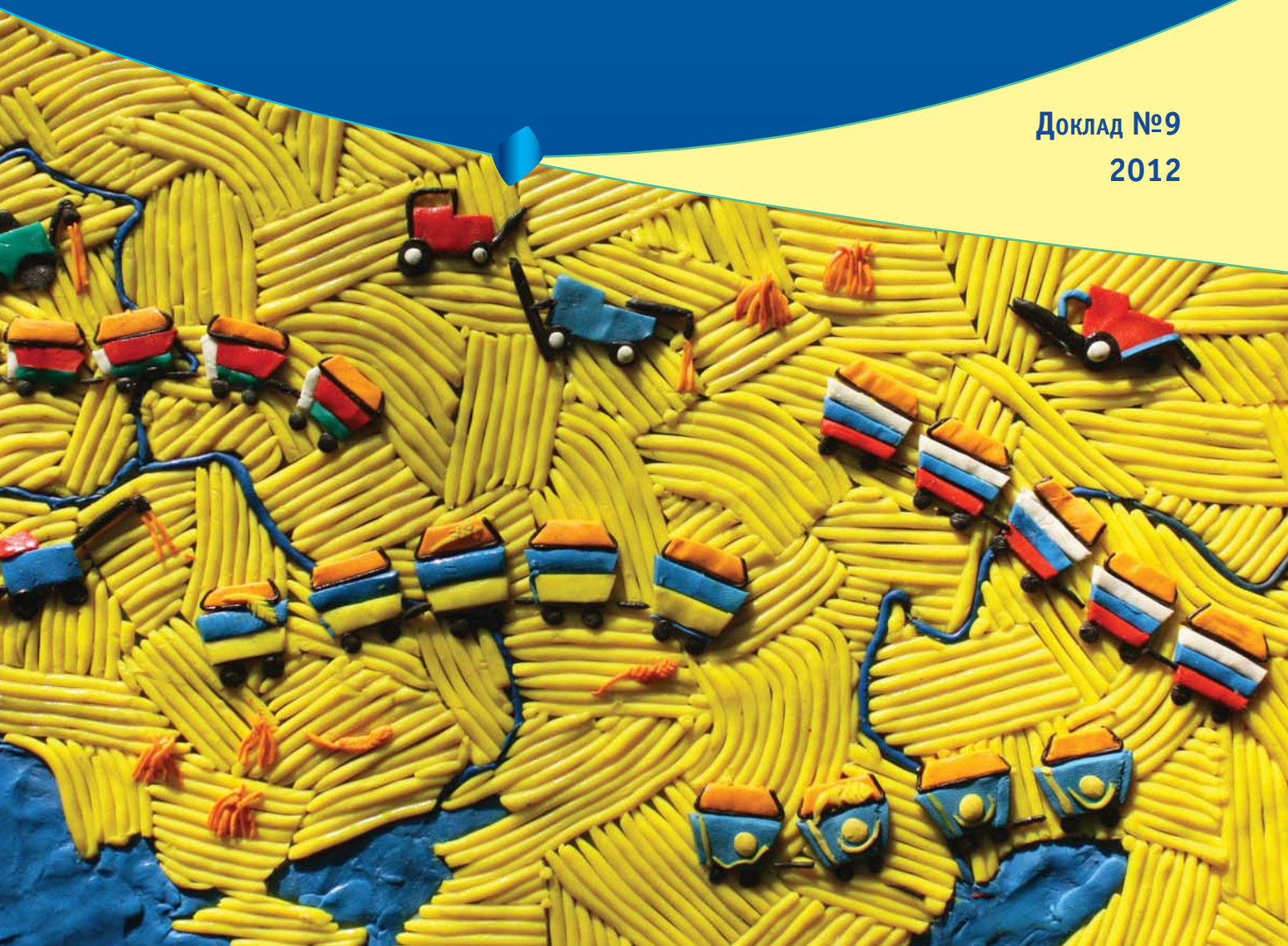


ЗЕРНОВАЯ ПОЛИТИКА ЕЭП+

Доклад №9
2012



ЗЕРНОВАЯ ПОЛИТИКА ЕЭП+

 **Евразийский Банк Развития**

Центр интеграционных исследований

Санкт-Петербург

2012

УДК 338.(431+432):332
ББК 65.65.325.65.9(4/8)

Главный редактор серии докладов ЦИИ ЕАБР:	Е.Ю. Винокуров, д.э.н.
Выпускающий редактор:	К.В. Онищенко
Литературный редактор:	Л.О. Тамазова
Корректор:	Т.Д. Лабузова
Художественный редактор:	А.Б. Жданов
Верстка:	Я.В. Подкорытов

Авторский коллектив:

А.Л. **Злочевский**, Р.Е. **Булавин**, А.В. **Корбут** (Российский Зерновой Союз); Е.А. **Ган** (Союз зернопереработчиков и хлебопеков Казахстана); И.В. **Кобута** (Институт экономики и прогнозирования НАН Украины).

Руководитель проекта: А.М. **Анисимов**, ЦИИ ЕАБР.

Зерновая политика ЕЭП+. – Санкт-Петербург, 2012. – С. 120

ISBN 978-5-906157-01-0

В докладе «Зерновая политика ЕЭП+» с системной точки зрения рассмотрены тенденции развития зернового сектора и действующих политик развития и регулирования зернового рынка стран-участников ЕЭП, Украины и ряда других стран регионального зернового сектора. Отталкиваясь от реального состояния зернового сектора ЕЭП, агроресурсного потенциала объединения, прогноза спроса на зерно и учитывая мировой опыт регулирования аграрного сектора, были сделаны рекомендации по формированию согласованной Зерновой политики ЕЭП+, определены ее цели, обозначены задачи и предложена поэтапная программа их реализации, включающая создание необходимого набора инструментов и институтов.

УДК 338.(431+432):332
ББК 65.65.325.65.9(4/8)

ISBN 978-5-906157-01-0

© Евразийский банк развития, 2012

Центр интеграционных исследований Евразийского банка развития

191014, Россия, Санкт-Петербург, ул. Парадная, 7
Тел. +7 (812) 320-44-41, факс +7 (812) 329-40-41, e-mail: centre@eabr.org, www.eabr.org

Дизайн, верстка и подготовка к печати: Дизайн-студия «Аэроплан». Санкт-Петербург, Средний пр., 77/2, www.airoplan.ru

При перепечатке, микрофильмировании и других формах копирования обзора ссылка на публикацию обязательна. Точка зрения авторов не обязательно отражает официальную позицию Евразийского банка развития.

Подписано в печать 11.12.2012.
Гарнитура Helvetica, Petersburg. Формат 205x260 мм, усл. п. л. 7. Тираж 100 экз.
Электронная версия доклада доступна на сайте Евразийского банка развития www.eabr.org
Отпечатано в типографии PSP-print.

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК ТАБЛИЦ, РИСУНКОВ И ВРЕЗОК	4
АКРОНИМЫ И СОКРАЩЕНИЯ	6
АНАЛИТИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ	7
ВВЕДЕНИЕ	17
РАЗДЕЛ I. ЗЕРНОВОЙ СЕКТОР СТРАН-УЧАСТНИКОВ ЕЭП	18
1.1. Состояние зернового сектора России	18
1.2. Состояние зернового сектора Казахстана	29
1.3. Состояние зернового сектора Республики Беларусь	35
1.4. Состояние зернового сектора Украины	42
1.5. Рынок зерна других стран СНГ (Таджикистан, Узбекистан, Кыргызстан, Армения, Молдова)	50
1.6. Место и роль ЕЭП+Украина в международном зерновом производстве	54
РАЗДЕЛ II. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕРНОВЫХ РЫНКОВ.	62
2.1. Регулирование рынка зерна на национальном уровне	62
2.2. Регулирование рынка зерна в интеграционных объединениях	68
РАЗДЕЛ III. ФОРМИРОВАНИЕ УСТОЙЧИВОГО ЗЕРНОВОГО ХОЗЯЙСТВА ЕЭП+.	71
3.1. Основные подходы к формированию аграрной политики ЕЭП	71
3.2. Цели и задачи формирования устойчивого и развитого регионального зернового хозяйства ЕЭП+	74
3.3. Основные цели, задачи и принципы Зерновой политики ЕЭП+	79
3.4. Инструменты реализации Зерновой политики ЕЭП+	86
3.5. Институты реализации Зерновой политики ЕЭП+	93
3.6. Рекомендации и предложения по взаимосвязанной системе инструментов Зерновой политики ЕЭП+	101
ВЫВОДЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ	104
ЛИТЕРАТУРА	110
ТАБЛИЦЫ	111
ПРИМЕЧАНИЯ	114

СПИСОК ТАБЛИЦ, РИСУНКОВ И ВРЕЗОК

Таблица № 1. Параметры зернового рынка России	111
Таблица № 2. Параметры зернового рынка Казахстана	111
Таблица № 3. Параметры зернового рынка Республики Беларусь.	111
Таблица № 4. Параметры зернового рынка Украины.	112
Таблица № 5. Среднегодовая взаимная торговля пшеницей стран ЕЭП+* в 2005–2010 гг., тыс. тонн	112
Таблица № 6. Положение ЕЭП+Украина на мировом рынке за последние пять зерновых лет.	113
Таблица № 7. Структура поддержки сельского хозяйства по корзинам ВТО, % к итогу.	113
Таблица № 8. Масштабы финансирования поддержки общих услуг в сельском хозяйстве, \$ млн	113
Рисунок 1. Производство зерновых, 2000–2011 гг.	19
Рисунок 2. Валовые сборы зерновых и зернобобовых в 2000–2012 гг., млн тонн.	19
Рисунок 3. Внесение минеральных удобрений под посевы в сельскохозяйственных организациях.	20
Рисунок 4. Обеспеченность сельскохозяйственных организаций тракторами и комбайнами.	20
Рисунок 5. Валовые сборы зерновых и зернобобовых культур и внутреннее потребление за 1990–2011 календарные годы, млн тонн.	21
Рисунок 6. Соотношение экспорта, внутреннего потребления и реализации зерна сельскохозяйственными организациями за 2000–2011 календарные годы.	21
Рисунок 7. Основные направления экспорта российской пшеницы за 2002–2011 календарные годы.	22
Рисунок 8. Россия. Финансирование Госпрограммы в 2011 году.	25
Рисунок 9. Россия. Финансирование Госпрограммы в 2007–2012 гг.	26
Рисунок 10. Производство зерновых, 2000–2011 гг.	31
Рисунок 11. Динамика посевных площадей, 2000–2011 гг.	31
Рисунок 12. Динамика валовых сборов зерновых и зернобобовых в 2000–2012 гг.	32
Рисунок 13. Наличие основных видов сельскохозяйственной техники на начало года, тыс. штук.	32
Рисунок 14. Динамика экспорта зерна и муки из Казахстана, млн тонн.	33
Рисунок 15. Динамика посевных площадей по видам зерновых культур.	36
Рисунок 16. Производство зерновых, 2000–2011 гг.	37
Рисунок 17. Темпы прироста основных производственно-финансовых показателей при производстве зерна, в среднем за 2005–2011 гг.	37
Рисунок 18. Поступление и списание зерноуборочных комбайнов, 2007–2011 гг.	38
Рисунок 19. Энергооснащенность сельскохозяйственного производства Беларуси	38
Рисунок 20. Производство зерновых, 2000–2011 гг.	44
Рисунок 21. Валовые сборы зерновых и зернобобовых в 2001–2012 гг., млн тонн.	44
Рисунок 22. Уборочная площадь основных зерновых культур в 2000–2011 гг., млн га.	45
Рисунок 23. Экспорт основных зерновых культур в 2000–2011 гг., млн тонн.	45
Рисунок 24. Экономические показатели сельского хозяйства в 2010 году (площадь пузырьков равна величине добавленной стоимости, \$ млрд).	52
Рисунок 25. Средние показатели производства зерновых ЕЭП+5 в 2005–2010 гг. (площадь пузырьков равна площади пашни, млн га.).	52

Рисунок 26. Средние показатели производства зерновых в 2005–2010 гг. (площадь пузырьков равна урожайности, ц/га.).	53
Рисунок 27. Динамика производства зерна в 2000–2010 гг., млн тонн.	53
Рисунок 28. Производство зерна на душу населения и обеспеченность пашней в странах СНГ в 2005–2010 гг., млн тонн (площадь пузырьков равна урожайности, ц/га).	54
Рисунок 29. Размеры пашни в странах ЕЭП+Украина в 2010 году, млн га (площадь пузырьков).	56
Рисунок 30. Средняя урожайность зерновых в ЕЭП+Украина в 2005–2011 гг. (площадь пашни равна площади пузырьков, млн га)..	56
Рисунок 31. Изменение средних размеров посевных площадей и урожайностей в ЕЭП+Украина в 2005–2011 гг. по сравнению с 1992–1993 гг. (площадь пашни = площади пузырьков, млн га).	57
Рисунок 32. Внесение минеральных удобрений, среднегодовые осадки и урожайность (площадь пузырьков, ц/га) в ЕЭП+Украина в 2005–2009 гг.	57
Рисунок 33. Экономические показатели сельского хозяйства в ЕЭП+Украина в 2006–2010 гг. (площадь пузырьков = средняя добавленная стоимость \$ млрд).	58
Рисунок 34. Экономические показатели сельского хозяйства в ЕЭП+Украина в 2010 году (площадь пузырьков = средняя добавленная стоимость \$ млрд)	58
Рисунок 35. Экономические показатели сельского хозяйства в ЕЭП+Украина в 2009 году (площадь пузырьков = средняя добавленная стоимость, \$ млрд).	59
Рисунок 36. Среднее удельное производство зерна на душу населения в ЕЭП+Украина и основных странах-экспортерах зерна, 2005–2009 гг.	59
Рисунок 37. Средняя урожайность зерна в ЕЭП+Украина и основных странах-экспортерах зерна 2005–2009 гг.	60
Рисунок 38. Добавленная стоимость сельского хозяйства в ЕЭП+Украина и основных странах-экспортерах зерна в 2009 году (в постоянных \$ 2000 г.).	60
Рисунок 39. Масштабы общей поддержки сельского хозяйства.	64
Рисунок 40. Схема зерновых кластеров ЕЭП+	100
Врезка № 1. Закон «О развитии сельского хозяйства»	23
Врезка № 2. ОАО «Объединенная зерновая компания»	28
Врезка № 3. Перспективы создания Зернового пула (Россия-Казахстан-Украина).	61
Врезка № 4. Институты регулирования рынка зерна	66
Врезка № 5. Глубокая переработка зерна	88
Врезка № 6. ГМО	92
Врезка № 7. Роль саморегулируемых организаций.	96

АКРОНИМЫ И СОКРАЩЕНИЯ

- ВВП** — валовой внутренний продукт
- ГМО** — генетически модифицированный организм
- ГЧП** — государственно-частное партнерство
- ЕАБР, Банк** — Евразийский банк развития
- ЕАСТ** — Европейская ассоциация свободной торговли
- ЕАП** — Единая агропродовольственная политика ЕЭП
- ЕврАзЭС** — Евразийское экономическое сообщество
- ЕС** — Европейский союз
- ЭК** — Евразийская экономическая комиссия
- ЕЭП** — Единое экономическое пространство
- ЕЭП+Украина** — Беларусь, Казахстан, Россия и Украина
- ЗСТ** — зона свободной торговли
- КФХ** — крестьянское (фермерское) хозяйство
- ОЭСР** — Организация экономического сотрудничества и развития
- СНГ** — Содружество Независимых Государств
- СРО** — саморегулируемая организация
- СХО** — сельскохозяйственная организация
- СХТП** — сельхозтоваропроизводители
- ТС** — Таможенный союз
- РЗС** — Российский Зерновой Союз
- УЗА** — Украинская зерновая ассоциация
- ФАО, FAO** — Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
- ХПП** — хлебоприемное предприятие
- ЦИИ ЕАБР** — Центр интеграционных исследований Евразийского банка развития
- САР** — Единая аграрная политика ЕС

Аналитическое резюме

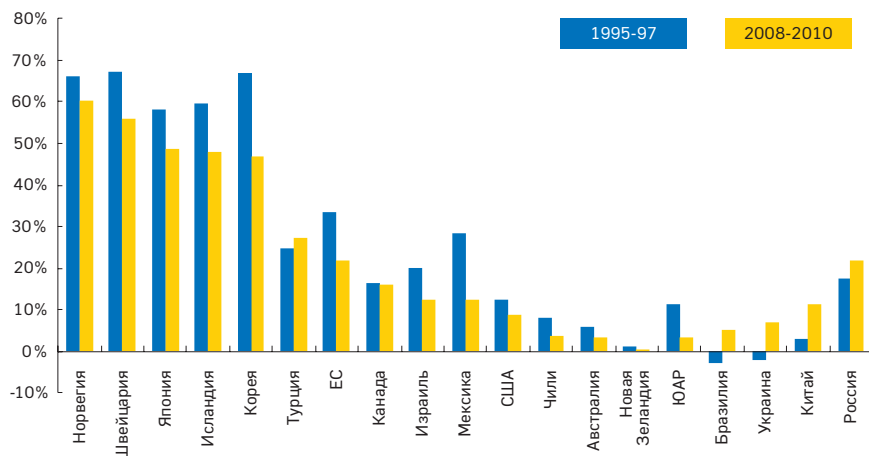
1. Фундаментальная особенность рынка зерна — изменчивость мировых валовых сборов и еще большая волатильность производства для отдельно взятой страны. Главным риском является принципиальная непредсказуемость погодных условий, которая приводит к колебаниям урожайностей. За период 2002–2012 годов максимальная урожайность зерновых культур в России превышала минимальную на 34%, а в Беларуси и Казахстане — соответственно на 47% и в 2.1 раза. На размер валового сбора также существенно влияют изменения размеров посевных площадей, валютных курсов, цен топлива и удобрений. При этом спрос на зерно является относительно неэластичным.

2. Аграрная политика государства реализуется посредством поддержки сельскохозяйственных производителей через субсидирование, особый режим налогообложения производителей и меры по регулированию цен на продукцию, а также за счет стимулирования спроса на внутреннем и/или внешнем рынках.

Это предполагает использование различного инструментария регулирования агропродовольственного рынка и, в частности, рынка зерна, направленного на стабилизацию и поддержание доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей, обеспечение доступности продовольствия для населения.

3. В практике стран-производителей зерна используются различные механизмы регулирования рынка в зависимости от уровня развития рыночной экономики, сложившихся традиций и бюджетных возможностей государственного вмешательства, а также обязательств, принятых при вступлении в ВТО и другие международные интеграционные объединения.

В последние годы рост доходов, наряду с резким скачком в использовании биотоплива, сделал мировой рынок зерна уязвимым даже перед незначительными, но непредсказуемыми колебаниями валовых сборов. Дополнительным фактором роста цен стали торговые ограничения, наложенные многими экспортирующими странами.



Масштабы общей поддержки сельского хозяйства.

Положение ЕЭП+Украина на мировом рынке за последние пять зерновых лет.

	Доля в убранной площади, %	Доля в валовом сборе, %	Доля в экспорте, %
Ячмень			
ЕЭП	19.1	14.8	15.0
ЕЭП+Украина	27.2	21.7	36.3
Кукуруза			
ЕЭП	1.0	0.7	0.9
ЕЭП+Украина	2.5	2.3	7.7
Пшеница			
ЕЭП	17.6	10.8	16.7
ЕЭП+Украина	20.5	13.8	21.5

Источник: Рассчитано по данным USDA.

4. С начала 2000-х годов растет взаимосвязанность и взаимозависимость развития зернового сектора ведущих производителей СНГ (Казахстана, Украины, России, Беларуси) и мирового зернового хозяйства. Восстановление производства зерновых и возвращение Казахстана, Украины и России в мировой ряд крупных производителей и экспортеров выдвигают зерновые хозяйства названных стран в число тех, кто способен повлиять на ситуацию на мировом рынке

ЕЭП обладает уникальными возможностями увеличения вклада в решение мировых продовольственных проблем. Возможности развития зернового производства определяются естественными сравнительными преимуществами объединения: наличием крупнейших в мире ресурсов пахотных земель, запасов водных ресурсов, промышленности по производству минеральных удобрений и территориальной близостью к регионам мира, предъявляющим растущий спрос на зерно (страны Центральной и Юго-Восточной Азии, Среднего и Ближнего Востока, Южной Европы, Северной Африки).

5. На внутреннем рынке ЕЭП благоприятные возможности связаны с ростом платежеспособного спроса на мясные и молочные продукты, что повышает потребности в фуражном зерне. Агропродовольственный рынок имеет значительный потенциал для роста, поскольку по уровню потребления на душу населения основных продуктов питания (за исключением хлеба) страны ЕЭП отстают от экономически развитых стран. По многим позициям продовольственной корзины можно ожидать значительного роста рынков в ближайшие пять-семь лет.

Потребление зерна внутри ЕЭП в целом будет расти за счет расширения фураж-

Среднегодовой экспорт зерна из России, Казахстана и Украины за 2005–2010 гг., млн тонн.

	Ячмень	Кукуруза	Пшеница	Всего по трем культурам
Россия	1.9	0.3	12.5	14.7
Украина	4.4	3.2	6.2	13.8
Казахстан	0.4	0.0	4.3	4.7
Общий итог	6.7	3.6	22.9	33.2

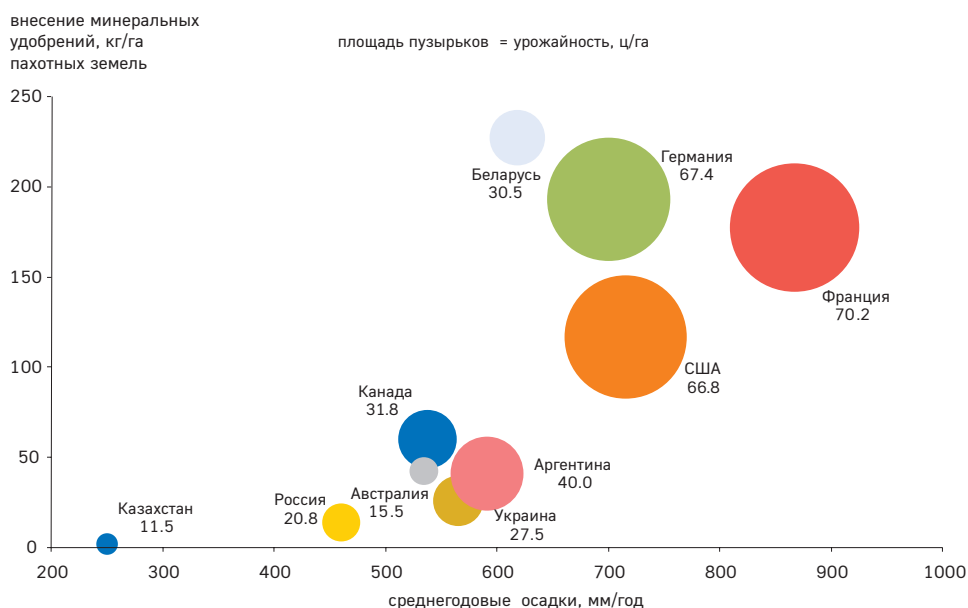
Источник: Рассчитано по данным USDA.

ного потребления и использования зерна для его глубокой переработки, но будет отставать от роста производства продукции животноводства. Одновременно продовольственное потребление будет сокращаться, так же как и масштабы использования на семена, что связано с применением более совершенных технологий производства.

6. Аграрный сектор экономики стран ЕЭП занимает относительно небольшое место в формировании национального валового внутреннего продукта и общем объеме инвестиций в основные фонды, однако он имеет критически важное социально-экономическое значение для значительной части населения и обеспечения продовольственной безопасности. На пространстве ЕЭП+Украина вклад сельского хозяйства в ВВП в последние годы в среднем составил в России 4.5%, в Казахстане — 5.7%, в Беларуси — 7.8%, в Украине — 8.2%. В сельской местности проживает 26% населения Беларуси, 27% — России, 32% — Украины и 42% населения Казахстана.

В 2000-е годы зерновое хозяйство стран ЕЭП преодолело последствия трансформационного спада 90-х годов. Вместе с тем производительность труда остается на низком уровне, а конкурентоспособность в ряде случаев достигается за счет массивной таможенно-тарифной защиты внутреннего рынка и бюджетного субсидирования. Явно недостаточны стимулы к технологической модернизации.

7. Проведенный анализ позволяет отметить, что при сохранении текущих подходов и технологий существуют явные пределы роста урожайности, которые могут привести к ее стагнации после 2016–2018 годов, а возможности экстенсивного роста за счет ввода в оборот дополнительных площадей сельхозугодий потребуют значительных инвестиций в инфраструктуру и не обеспечат существенного роста конкурентоспособности.



Средняя урожайность зерна в ЕЭП+Украина и основных странах-экспортерах зерна, 2005–2009 гг.

8. Решение проблем развития зернового сектора возможно только в контексте общей аграрной политики стран-участников ЕЭП. В современной экономике территориальное измерение стало одним из ключевых моментов для решения глобальной проблемы конкурентоспособности. Эффективное функционирование региональных интеграционных объединений все в большей мере влияет на результативность экономической деятельности. При этом эффект взаимодействия усиливается при географической концентрации ведущих конкурентов одной отрасли, что является объективной необходимостью формирования единой агропродовольственной политики ЕЭП.

9. Стратегической целью Общей, а впоследствии и Единой аграрной политики (ЕАП) ЕЭП должно являться максимально эффективное использование агроприродного потенциала, обеспечение стимулов для развития конкурентоспособного аграрного производства как материальной основы обеспечения экономического роста в агропромышленном комплексе, устойчивое обеспечение внутренних потребностей в продовольствии, обеспечение продовольственной безопасности, усиление позиций на мировом агропродовольственном рынке за счет рационального международного разделения труда и интеграционного потенциала.

10. Эффективность ЕАП будет определяться уровнем реальной интеграции аграрных экономик стран-членов и синхронностью дальнейшего развития рыночных механизмов, рыночной, производственной и социальной инфраструктуры, смягчения негативных социально-экономических последствий текущего функционирования «незрелых» рынков, рационализации и оптимизации режимов природопользования, распределения функций наднационального и национального регулирования, **что потребует принятия целостной системы международных соглашений** о согласованной агропродовольственной политике, которые должны дополнять существующие и подготавливаемые документы ЕЭП в части специфики аграрного сектора экономики и агропродовольственного рынка.

11. В системе соглашений и меморандумов должны быть определены и согласованы:

- **цели, задачи, принципы, механизмы, направления и инструменты реализации ЕАП, распределение мер регулирования** на национальном и наднациональном уровнях;
- меры национальной государственной поддержки (субсидирование производства и система выравнивания конкурентных условий на рынке продукции из стран ЕЭП), налогообложение сельхозпроизводителей и ставки НДС на продовольственные товары;
- принципы внешней торговой политики в отношении агропродовольственных товаров;
- ветеринарные и фитосанитарные требования на основе норм и правил ВТО, процедуры и правила функционирования надзорных и контрольных органов;
- методы статистического наблюдения и информационного обмена;
- технические регламенты и стандарты;

- технические требования к объектам инфраструктуры агропродовольственного рынка;
- система координации деятельности национальных институтов развития агропродовольственного рынка и др.

Принятие предлагаемой системы соглашений обеспечит создание единой институциональной среды национальных агропродовольственных рынков в рамках интеграционного объединения ЕЭП и сформирует базу для разработки секторальных соглашений по отдельным подотраслям сельского хозяйства.

12. Соглашение по зерновому рынку должно сформировать общую парадигму поддержки и регулирования зернового сектора. Оно определит единые принципы ценообразования и доступа на национальные рынки, устранил избыточные барьеры входа и создаст условия оптимизации производства исходя из требования максимального использования конкурентных преимуществ и ведения взаимодополняющего производства зерна. Реализация Соглашения призвана, опираясь на эффективные механизмы взаимодействия государства и бизнеса, обеспечить синергетический эффект функционирования комплексной системы стимулирования производства, оптимизацию территориальной структуры производства и транспорта исходя из конкурентных преимуществ стран ЕЭП, а также поддержку зернового экспорта, охватывающую все уровни управления.

Предполагается, что Соглашение будет подписано всеми членами ЕЭП, а Украина присоединится к нему на добровольной основе, в рамках объявленного уже интереса к секторальным соглашениям с ЕЭП.

13. Соглашение формируется исходя из целей и задач зерновой политики ЕЭП, реализация которой призвана обеспечить:

- высокие темпы устойчивого экономического роста отрасли, сбалансированность программ развития производства, оптимального использования производственных факторов (и потребностей внутреннего рынка каждой страны);
- динамизм интеграционных процессов и развитие взаимной торговли зерном между государствами-членами ЕЭП;
- создание потенциала будущего развития в зерновом секторе;
- рост конкурентоспособности на внешних рынках и развитие экспорта зерновых товаров;
- формирование необходимых резервов зерна для обеспечения продовольственной безопасности каждого государства-члена ЕЭП и реализации инструментария продовольственной безопасности региона СНГ.

14. Формирование развитого рынка зерна, повышение устойчивости производства, сохранение природных ресурсов, повышение уровня продовольственной безопасности, являясь системной задачей Зерновой политики ЕЭП+, достигается за счет формирования эффективной конкурентной среды, поддержания конъюнктуры зернового рынка, улучшения условий доступа на рынки финансовых, материальных, трудовых и инновационных ресурсов. Это, в свою очередь, формирует предпосылки для:

- оптимизации масштабов господдержки на достаточном уровне;
- развития национальной и межстрановой конкуренции между субъектами рынка;
- рыночного ценообразования и обеспечения эффективного экспорта зерна и зернопродуктов;
- расширения интеграции со странами, уже являющимися членами ВТО или других интеграционных объединений.

15. Реализация предлагаемых подходов требует применения соответствующих мер наднационального регулирования и инструментов реализации Зерновой политики ЕЭП, которые преследуют цели стимулирования ускоренного перехода к современным технологиям производства и переработки зерна, внедрению достижений биотехнологии, введению в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных земель и повышению урожайности зерновых культур, поддержания доходов зернопроизводителей и создания условий для расширения рынков сбыта.

16. Практическая реализация Соглашения по зерновой политике ЕЭП требует разработки и принятия соответствующей «дорожной карты», которая призвана обеспечить последовательность действий по реализации Зерновой политики. При этом «дорожная карта» должна иметь возможность оперативной корректировки и уточнения исходя из изменения внешних и внутренних факторов, не превращаясь в статичный план работы.

17. Одним из условий динамичного развития зернового сектора является стимулирование формирования специализации каждого участника ЕЭП исходя из условия рационального использования накопленных компетенций и национальных естественных преимуществ и изменения подходов к пространственному развитию зернового рынка.

18. Основой территориального развития является формирование нескольких зерновых кластеров, географические границы которых объективно не совпадают с национальными и административными границами. Представляется возможным сформировать следующие кластеры: «ржаной», «кукурузный», «экспортный» и «пшеничный высокопротеиновый». Целью формирования субрегиональных производственных кластеров является усиление влияния через рыночные механизмы на оптимизацию территориального размещения производства, хранения и переработки зерна, стимулирование разработки и внедрения современных технологий и, в конечном итоге, повышение конкурентоспособности продукции.

19. Логика ЕЭП+ предполагает сочетание поддержки на национальном и наднациональном уровнях. На национальном уровне поддержка должна быть ориентирована на решение оперативных задач развития зернового сектора, но с учетом выработанных единых стратегических подходов, за счет использования бюджетных субсидий (прямых и косвенных, включая налоговые льготы и преференции), связанных непосредственно с производством зерна. Масштабы и направления поддержки должны быть согласованы исходя из принципа минимизации искажающего воздействия на ценовую конкурентоспособность продукции. Следует обеспечить



Схема зерновых кластеров ЕЭП+

№	Название	Культура	Страна	Средний валовой сбор, млн тонн
1	Экспортный	пшеница 4, 5 классов, ячмень	Украина, Россия	51.2
2	Кукурузный	кукуруза	Украина, Россия	17.0
3	Пшеничный высокопротеиновый	пшеница сильная и ценная	Казахстан, Россия	16.0
4	Ржаной	рожь	Беларусь, Россия	4.4
Потенциальные кластеры				
5	Дальневосточный	соя, кукуруза, пшеница	Россия	1.0
6	Гречишный	гречиха	Беларусь, Россия	0.7

постоянный мониторинг указанных мер поддержки и выравнивание условий ценовой конкуренции.

20. Исходя из логики единого экономического пространства на наднациональный уровень предлагается вывести все меры ценового регулирования зернового рынка. Механизм регулирования предполагает использование в качестве нижней границы, когда государство должно вмешаться и поддержать доходы зернопроиз-

водителей, минимальные гарантированные цены («цены последней надежды»). Уровень этих цен должен быть достаточно низок и соответствовать себестоимости производства в эффективных хозяйствах, а выбор культур, по которым осуществляется поддержка, помимо поддержки доходов обеспечивает ориентиры для зернового бизнеса по изменению структуры посевных площадей.

Также единым должен быть порядок проведения интервенционных операций, который должен охватывать весь рынок ЕЭП и проводиться по единой методологии в виде залоговых операций с правом обратного выкупа. Масштабы интервенций определяются ЕЭК и финансируются централизованно из фондов ЕЭК.

В целях обеспечения единства рыночного пространства к поставкам продукции, производимой в ЕЭП для государственных и муниципальных нужд, на равных условиях допускаются хозяйствующие субъекты всех стран ЕЭП.

21. В целях расширения внутреннего потребления зерна может быть предложено развитие его глубокой переработки для получения не только кормовых добавок, дефицит которых постоянно нарастает по мере развития животноводства и компенсируется импортными поставками из третьих стран, но и продуктов микробиологического синтеза, включая биополимеры, мировой рынок которых устойчиво растет. Потенциал использования зерна для глубокой переработки (исключая биотопливо) стран ЕЭП составляет около 20–25 млн тонн, однако реализация этих проектов потребует значительных финансовых ресурсов и займет для первой очереди как минимум три-пять лет.

22. Экспорт зерна и продуктов его переработки является приоритетным направлением поддержания ликвидности рынка и требует формирования согласованной экспортной политики и создания соответствующего организационного механизма ее реализации. Базовым положением согласованной политики в области экспорта зерна является отказ от введения любых ограничений его экспорта и система мер господдержки экспортной активности. При этом на наднациональном уровне следует обратить особое внимание на разработку единых принципов и механизмов регулирования деятельности экспортеров зерна, включая возможность перераспределения товарных потоков исходя из условия стабильности внутренних рынков зерна и создание компенсационного механизма при добровольных ограничениях экспорта зерна в пользу одного из участников, создание Евразийского центра поддержки экспорта, формирование зарубежной товаропроводящей сети. Для координации экспортной политики может быть создан Совет экспортеров зерна при ЕЭК, который должен объединять представителей бизнес-сообщества государств-участников и функционировать как саморегулируемая организация экспортеров ЕЭП.

23. В целях продвижения зерновых товаров и улучшения условий неценовой конкуренции на рынке может быть разработана и реализована специальная программа по «зонтичным» брендам, например, «Причерноморская пшеница», «Сибирский Дурум» и т. п.

24. Ключевым элементом формирования исследовательской зоны и точек роста зернового сектора ЕЭП являются сетевые межгосударственные центры разра-

ботки и продвижения новых технологий. Указанные центры создаются в соответствующих зерновых кластерах, ориентированы на семенную и продовольственную политику ЕЭП, запросы бизнеса и обеспечивают формирование новых технологических заделов. В перспективе необходимо не только обеспечить доступ к новым технологиям зернопроизводителей ЕЭП, но и стать экспортером технологий в другие страны.

Формирование и функционирование таких центров должно осуществляться в порядке частной инициативы или в режиме ГЧП (в основном в форме вложений в исследовательскую инфраструктуру, доступа к банкам данных и генетических ресурсов и т. п., а также налоговых и иных фискальных льгот). Финансирование создания исследовательских центров на первоначальном этапе может осуществляться из фондов ЕЭК, а в дальнейшем они должны действовать на условиях государственно-частного партнерства и путем получения на конкурсной основе грантов национальных правительств и ЕЭК.

25. Реализация мер наднационального регулирования предполагает формирование специального финансового фонда ЕЭК для финансирования совместных исследовательских программ и проектов, проведения операций по регулированию рынка зерна и резервного фонда семян, поддержки развития инфраструктуры, внедрения инноваций и др. Существуют два возможных варианта формирования указанного фонда:

- 1) ежегодное перечисление средств из национальных бюджетов и формирование бюджета ЕЭК (аналогично принципам формирования бюджета ЕС);
- 2) формирование фонда за счет перечисления в него части средств, с возможностью использования средств будущих периодов.

Второй вариант представляется более перспективным с точки зрения его использования в рамках секторального Соглашения по зерну, так как предполагает целевое формирование и целевое использование средств. При этом схема формирования финансового фонда может быть разработана по аналогии с механизмом зачисления и распределения налоговых и таможенных пошлин в рамках Таможенного союза. Источниками средств могут выступать фиксированные отчисления от косвенных налогов при внутреннем обороте зерновых товаров, их экспорте и импорте.

26. Реализация предлагаемых подходов в проведение единой зерновой политики предполагает активное развитие государственно-частного партнерства (ГЧП) в Зерновом секторе ЕЭП (иригационные проекты, транспортные проекты, в том числе терминалы), что может быть обеспечено в рамках создания и деятельности центра государственно-частного партнерства ЕЭП. Основная цель создания центра заключается в продвижении и содействии развитию рынка ЕЭП по проектам ГЧП, имеющим стратегическое значение и обслуживающим интересы хозяйствующих субъектов из всех или части стран ЕЭП, а также развитию отношений с экономическими партнерами ЕЭП. Центр должен взаимодействовать с национальными органами власти в вопросах выбора и согласования приоритетных проектов, готовить предложения по участию ЕЭП в их реализации.

27. Экспертные инновации доклада «Зерновая политика ЕЭП+»:

- секторальное соглашение ЕЭП по зерновому рынку;
- «дорожная карта» реализации зерновой политики ЕЭП+;
- зерновые кластеры;
- зонтичные зерновые бренды;
- фонд финансирования совместных исследовательских программ;
- межгосударственные центры разработки и продвижения новых технологий;
- Центр государственно-частного партнерства ЕЭП;
- фондирование ЕЭК (Бюджет, Структурный фонд).

Введение

Исследование зернового потенциала, зернового рынка и зерновой политики государств-участников ЕЭП и СНГ является важной задачей аналитического и экспертного наблюдения, используемого для оценки экономических изменений, разработки рекомендаций по совершенствованию политики развития ЕЭП и формированию Зерновой политики ЕЭП+.

С начала 2000-х годов растет взаимосвязанность и взаимозависимость развития зернового сектора ведущих производителей СНГ (Казахстана, Украины, России, Беларуси) и мирового зернового хозяйства. Восстановление производства зерновых в Казахстане, Украине и России выдвигает их в число влияющих на ситуацию на мировом рынке. Вместе с тем вопросы дальнейшей реорганизации хозяйствования, развития транспорта и торговли, сохранения и развития плодородия, технологического, научного и кадрового развития, совершенствования аграрной политики сдерживают укрепление позиций названных стран в глобальном зерновом секторе.

С введением в действие ТС и ЕЭП ЕврАзЭС перестали действовать таможенные и ряд других ограничений на границах России, Беларуси и Казахстана, вступили в действие договоренности об общих правилах регулирования естественных монополий, конкуренции, правилах предоставления промышленных субсидий, государственной поддержки сельского хозяйства, регулировании прав интеллектуальной собственности, о свободном движении капитала, регулировании доступа к инфраструктуре, правилах технического регулирования, согласовании макроэкономической политики и ряд других.

Анализ механизмов и национальных стратегий развития зернового сектора государств Единого экономического пространства, других участников ЕврАзЭС, включая страны-наблюдатели (Молдова, Украина, Армения), анализ единой сельскохозяйственной политики Евросоюза в части ее зернового сегмента, а также анализ мирового зернового сектора являются отправными точками для выработки рекомендаций, а также создания Зерновой политики ЕЭП, его интеграционных партнеров и соседей, которые развивают свой зерновой потенциал (земельные ресурсы, пашни, водные, климатические, энергетические и логистические ресурсы, трудовые ресурсы, семенной фонд, научные школы и технологии).

Реализация Зерновой политики ЕЭП+ призвана повысить структурную устойчивость, конкурентоспособность и институциональную зрелость зернового сектора ЕЭП и СНГ, включая социально-экономическое развитие интеграционного региона и его продовольственную безопасность при расширении и укреплении участия в международной торговле.

Раздел I. Зерновой сектор стран-участников ЕЭП

1.1. Состояние зернового сектора России

Тенденции развития зернового сектора в 2000–2011 годах

Сельское хозяйство остается важнейшей отраслью российской экономики. В сельской местности проживает 27% населения страны. Вклад агропромышленного комплекса в ВВП в последние годы составляет в среднем около 4.5%. Площадь сельскохозяйственных угодий составляет 220.5 млн га, 55% из которых занято пашней.

Зерновое производство исторически является основой устойчивого функционирования национального агропродовольственного сектора, носит системообразующий характер для других отраслей экономики страны, определяет уровень продовольственной безопасности населения и служит своеобразным индикатором экономического благополучия государства.

Современная структура посевных площадей отражает конъюнктуру рынка. Так, доля посевов пшеницы выросла с 51% в начале 2000-х до 60% в последние годы. Одновременно доля посевных площадей ржи снизилась с 7.8% до 4%, а кукурузы — выросла с 1.7% в 2000 году до 3.9% в 2011-м.

Тенденция роста валовых сборов за этот период стала следствием общего тренда увеличения урожайности. Рост средней урожайности стал следствием перехода на новые технологии производства и управления в сельском хозяйстве.

Резкое сокращение машинно-тракторного парка накладывает существенные ограничения на качественное и своевременное выполнение основных полевых работ при производстве зерна. С 2000 года по 2011-й количество тракторов в сельскохозяйственных организациях России сократилось на 60.8%, а зерноуборочных комбайнов — на 61.4%. Поступление новой, более производительной и мощной техники только частично смогло компенсировать снижение уровня энергетических мощностей.

Рост объемов производства в 2000-е годы привел к избытку зерна и бурному росту экспорта. Россия прочно вошла в пятерку основных стран-экспортеров пшеницы и ячменя. За последние семь маркетинговых лет (за исключением сезонов 2007/2008 и 2010/2011 годов, когда соответственно вводились экспортные пошлины и запрет на экспорт) доля России в мировой торговле пшеницей составила около 12%, а в торговле ячменем — 14%. В сезоне 2011/2012 был достигнут абсолютный рекорд экспорта злаков — 27.4 млн тонн. Россия экспортировала 21.3 млн тонн пшеницы (третье место в мире после США и Австралии), а также 3.6 млн тонн ячменя (второе место после Австралии).

Россия ежегодно поставляет зерно более чем в 50 стран мира, однако приоритетны-

ми являются поставки в страны средиземноморского бассейна, что является следствием благоприятной логистики и размещения основных экспортных портовых терминалов в Азово-Черноморском бассейне. Экспортные мощности терминалов Азово-Черноморского бассейна позволяют отгружать на экспорт около 30 млн тонн зерна в год.

Россия

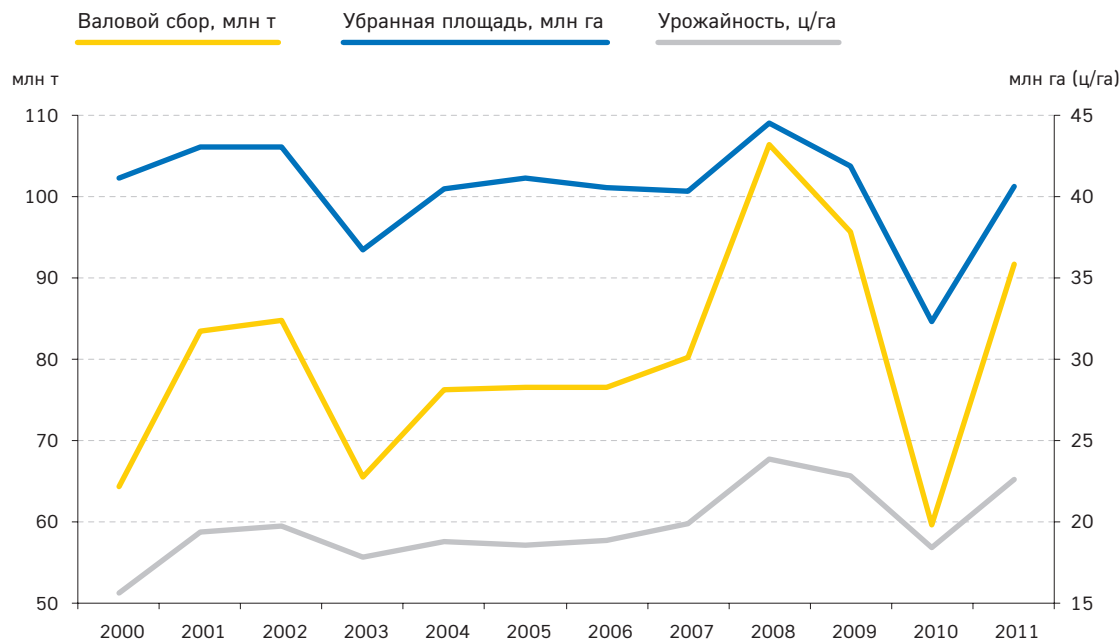


Рисунок 1. Производство зерновых, 2000–2011 гг.

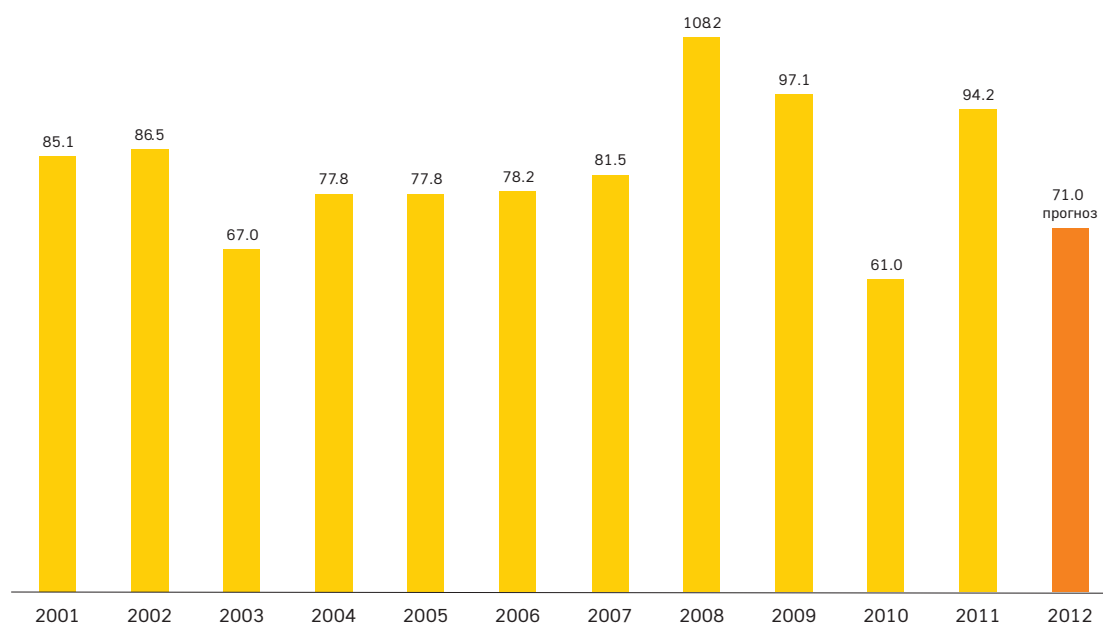


Рисунок 2. Валовые сборы зерновых и зернобобовых в 2000–2012 гг., млн тонн.

Рисунок 3. Внесение минеральных удобрений под посевы в сельскохозяйственных организациях.

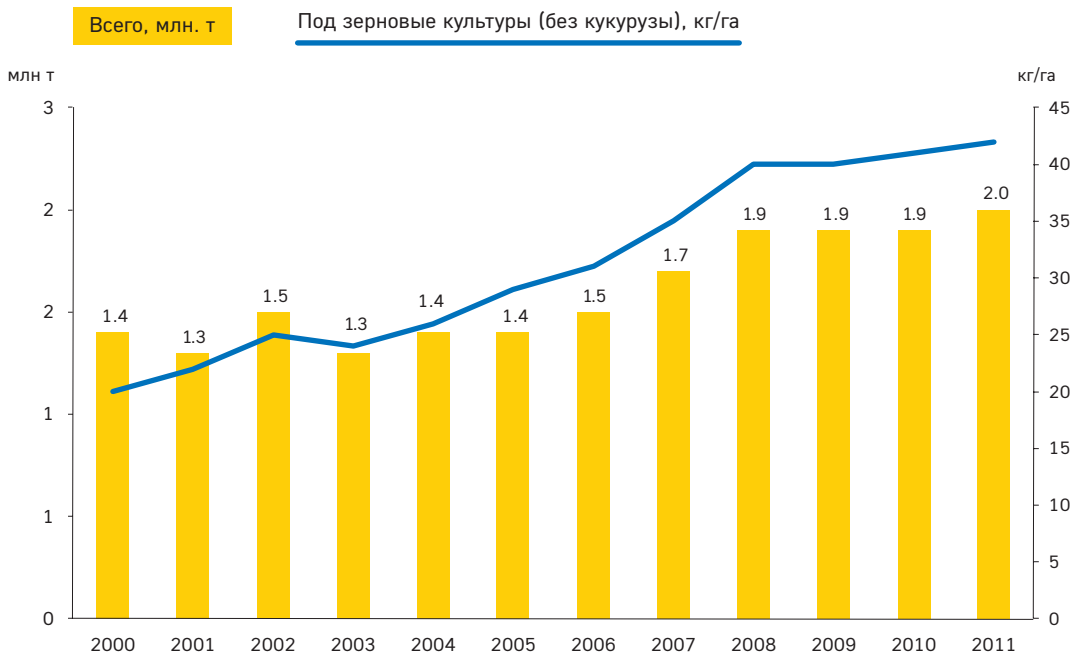
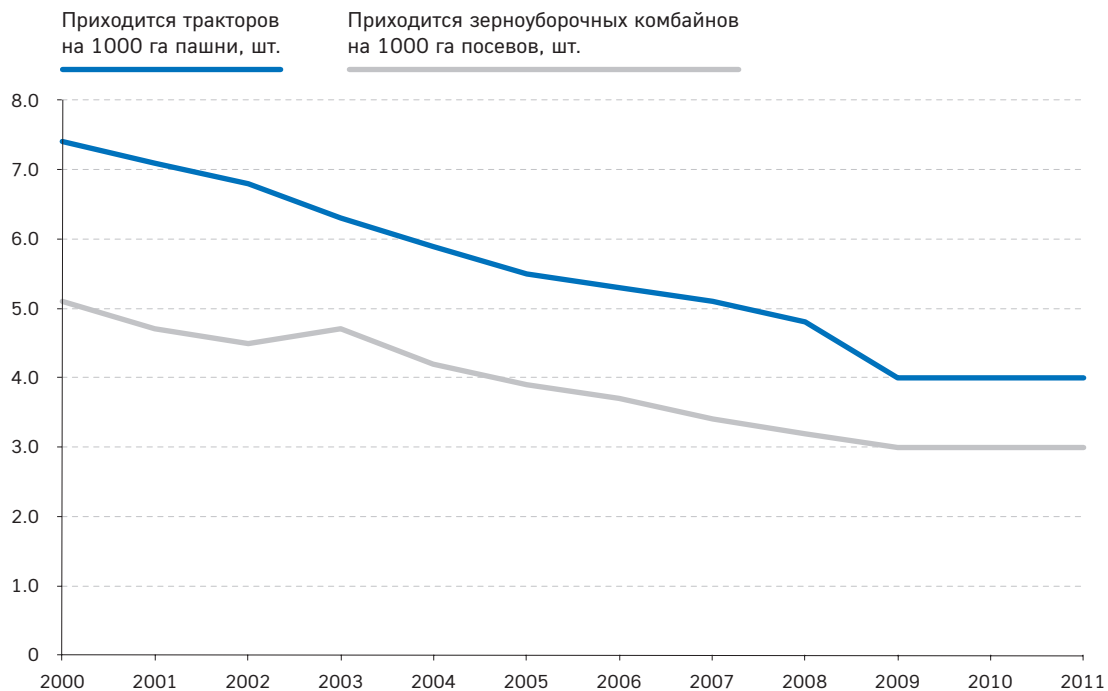


Рисунок 4. Обеспеченность сельскохозяйственных организаций тракторами и комбайнами.



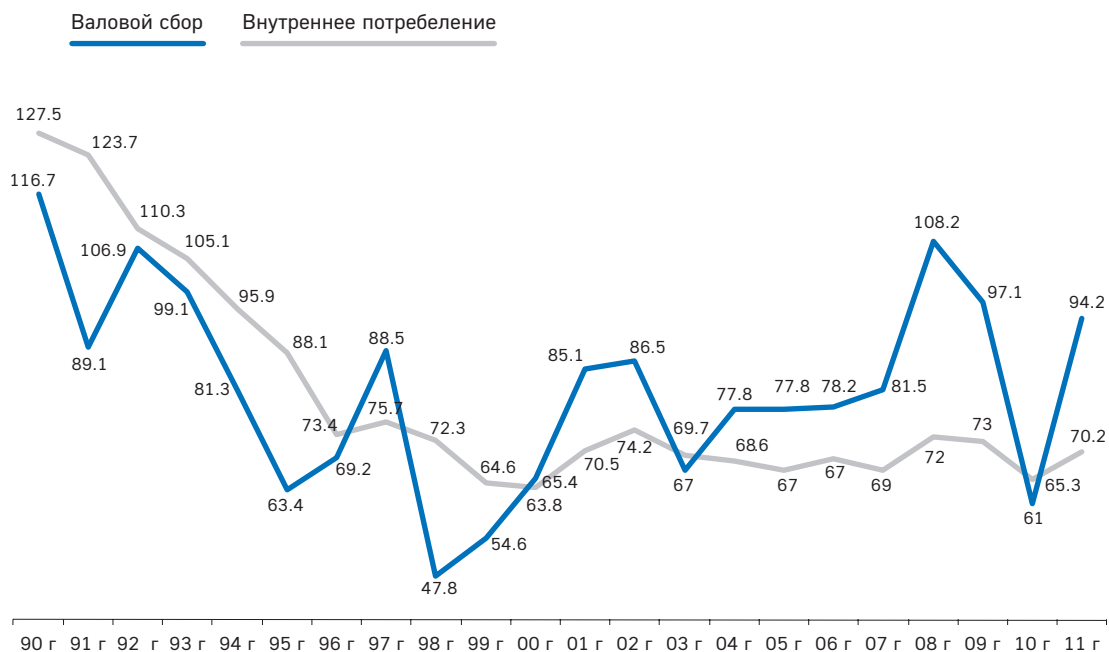


Рисунок 5. Валовые сборы зерновых и зернобобовых культур и внутреннее потребление за 1990–2011 календарные годы, млн тонн.

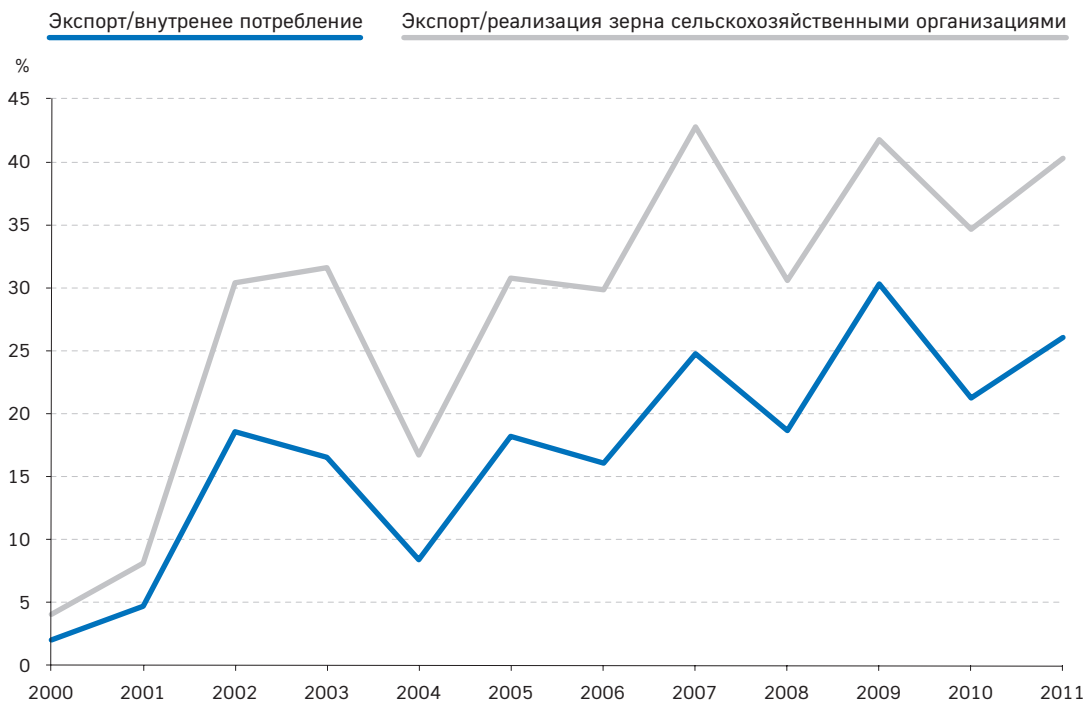
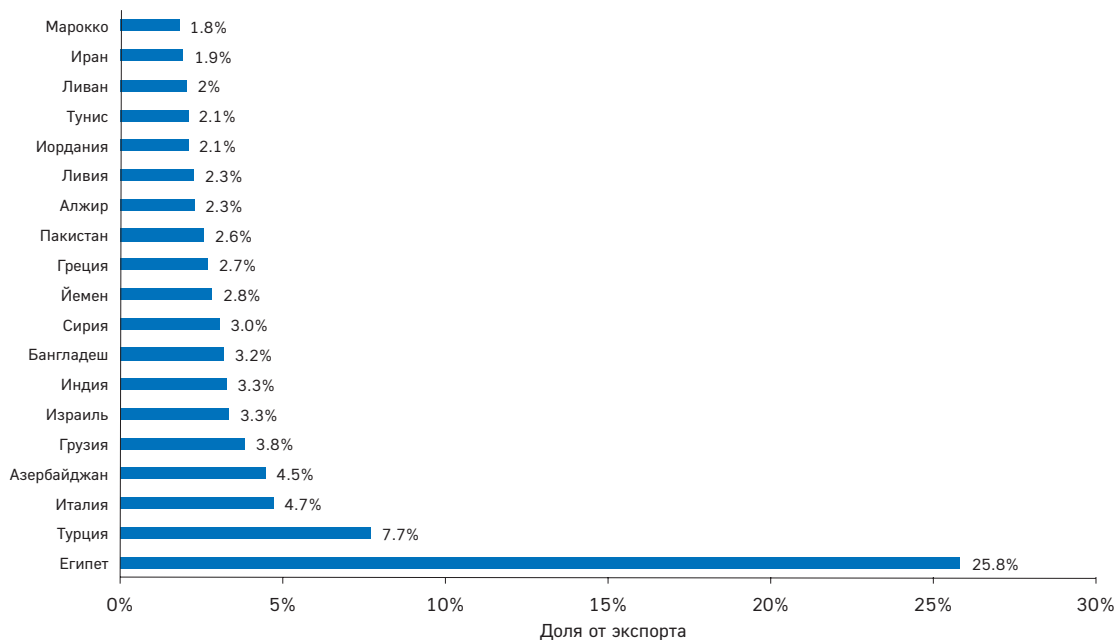


Рисунок 6. Соотношение экспорта, внутреннего потребления и реализации зерна сельскохозяйственными организациями за 2000–2011 календарные годы.

Рисунок 7. Основные направления экспорта российской пшеницы за 2002–2011 календарные годы.



Общий объем экспорта: 112.6 млн т на \$15.8 млрд.

Потребители в 107 странах мира. На 19 стран приходится 82% экспорта

Вагонный парк зерновозов в России составляет на сегодняшний день около 38 тыс. единиц, в том числе 30.8 тыс. находятся в собственности ГК «Русагротранс». Значительная часть вагонного парка изношена и требует замены. В периоды пиковых отгрузок зерна на экспорт ощущается острая нехватка вагонов.

В настоящее время зерновые ресурсы практически полностью формируются за счет внутреннего производства, а объемы импорта в основном связаны с закупками высококачественной пшеницы в Казахстане, используемой в качестве улучшителя в мукомольном производстве, а также пивоваренного ячменя и риса, отдельные виды которого не производятся в России.

Действующая политика развития и регулирования зернового рынка

Зерновое хозяйство в России отнесено к приоритетам краткосрочной и долгосрочной политики. Формирование современной аграрной политики проходило под знаком смягчения последствий открытия национального аграрно-продовольственного рынка (повышения продовольственной независимости), деиндустриализации аграрного сектора и ограничения внутренней поддержки, влияющей на сельскохозяйственное производство. Реализация политики по повышению производительности факторов невозможна без прямого участия государства на долгосрочной основе (15–20 лет), что стало основой формирования законодательной базы (ФЗ «О развитии сельского хозяйства» и Доктрины продовольственной безопасности).¹ За последние годы Россия существенно увеличила масштабы бюджетной поддержки сельского хозяйства, а горизонт планирования сначала вышел на уровень двух

Врезка № 1. Закон «О развитии сельского хозяйства»

Законом «О развитии сельского хозяйства» определен перечень мер по реализации государственной аграрной политики, в том числе:

- 1) предоставление бюджетных субсидий и субвенций;
- 2) применение особых налоговых режимов в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- 3) закупки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных и муниципальных нужд;
- 4) регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе таможенно-тарифное и нетарифное регулирование;
- 5) информационное обеспечение участников рынка сельскохозяйственной продукции, а также предоставление им консультационной помощи;
- 6) антимонопольное регулирование агропродовольственного рынка;
- 7) участие общественных организаций в формировании и реализации государственной аграрной политики;
- 8) проведение закупочных интервенций, товарных интервенций на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, залоговых операций, а также другие меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Закон ввел понятие “Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия”, что позволило определить цели и основные направления развития сельского хозяйства на среднесрочный период (законом определен пятилетний период ее действия), обеспечить прогнозируемость объемов и направлений бюджетной поддержки, сформировать ориентиры для бизнеса.

Закон определил основные направления бюджетной поддержки, в частности:

- субсидирование процентных ставок по привлекаемым в российских банках кредитам в размере двух третей ставки рефинансирования ЦБ России (на практике в ряде случаев было установлено субсидирование до 80–100% ставок) на весь срок использования кредитов, действующей на дату заключения договора кредита, в целях обеспечения доступности кредитных ресурсов для сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- субсидии по **страхованию, осуществляемому с государственной поддержкой** в размере 50% от уплаченной страховой премии (страховых взносов) по договору страхования рисков утраты (гибели) или частичной утраты сельскохозяйственной продукции, в том числе урожая сельскохозяйственных культур, в результате воздействия опасных для производства сельскохозяйственной продукции природных явлений;
- развитие племенного животноводства (субсидии на закупку и компенсации по затратам на содержание племенного скота);

- развитие элитного семеноводства (субсидии на приобретение семян элиты и суперэлиты);
- развитие производства продукции животноводства;
- закладка многолетних насаждений и уход за ними;
- обновление основных средств сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- обеспечение мероприятий по повышению плодородия почв, в частности поддержка приобретения минеральных удобрений;
- обеспечение устойчивого развития сельских территорий;
- предоставление консультационной помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям, подготовка и переподготовка специалистов для сельского хозяйства;
- информационное обеспечение при реализации государственной аграрной политики.

Следует отметить, что финансирование этих мероприятий осуществляется на принципах софинансирования регионального и федерального бюджетов, а средства федерального бюджета предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий.

лет в национальном проекте «Развитие АПК», затем — пяти лет, а с 2013 года — восьми лет.

В настоящее время аграрная политика реализуется через Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы, утвержденную постановлением Правительства России от 14 июля 2007 года № 446 (далее — Госпрограмма). Для ее реализации из федерального бюджета выделено 633.135 млрд рублей. Основными целями Госпрограммы определены:

- устойчивое развитие сельских территорий, повышение занятости и уровня жизни сельского населения;
- повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции на основе финансовой устойчивости и модернизации сельского хозяйства, ускоренного развития приоритетных подотраслей сельского хозяйства;
- сохранение и воспроизводство используемых в сельскохозяйственном производстве земельных и других природных ресурсов.

В производственной сфере Госпрограмма декларировала приоритет развития животноводства, что связано с логикой импортозамещения (продовольственной независимости, которая подменила политику продовольственной безопасности) и нашло свое отражение в структуре финансирования.

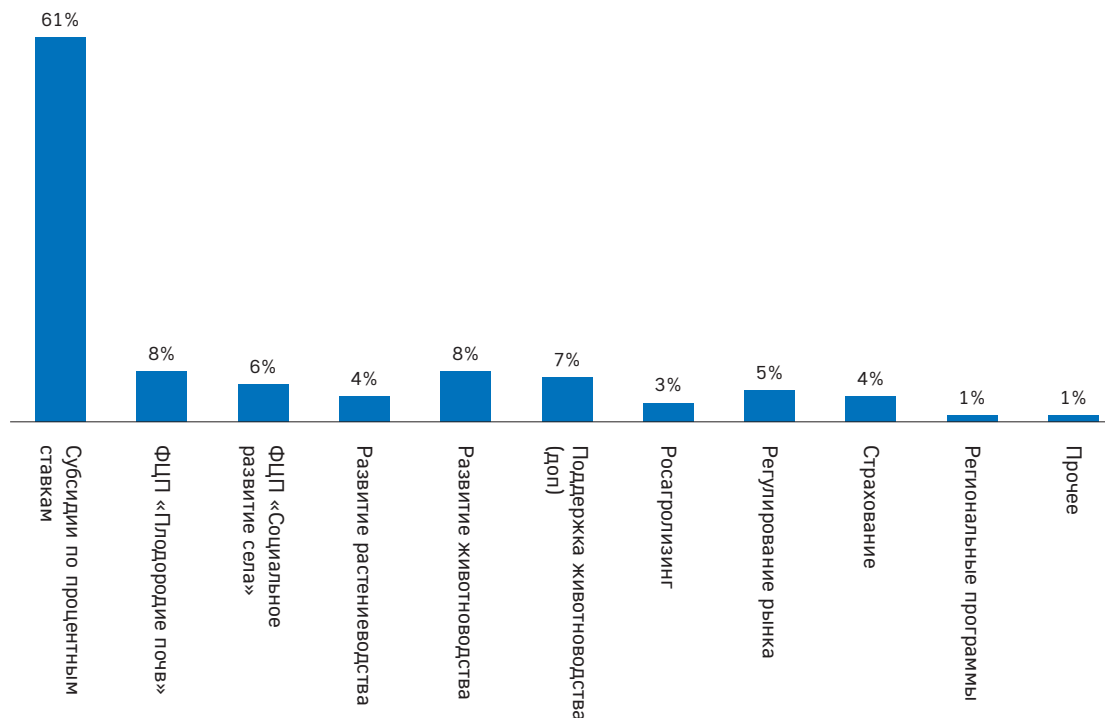


Рисунок 8. Россия. Финансирование Госпрограммы в 2011 году.

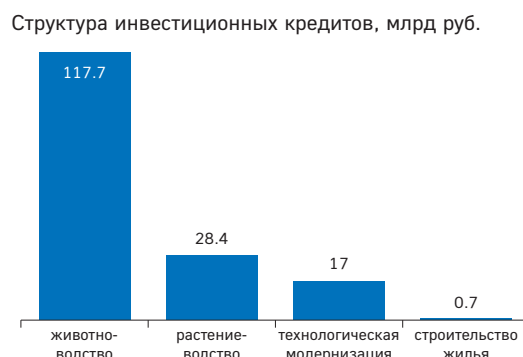
Вопросы производства продукции растениеводства и зерна ограничиваются программами поддержки доступа к минеральным удобрениям и обеспечению семенами, периодически устанавливаемыми льготными режимами на часть приобретаемого топлива и через возможность доступа к субсидируемым государством кредитным ресурсам для приобретения техники, льготным режимом поставки техники Росагролизингом. Также предусмотрены специальные субсидии для поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Элитному семеноводству в мероприятиях Государственной программы по поддержке приоритетных отраслей растениеводства уделено особое внимание. В результате решения поставленных задач удельный вес площадей, засеваемых элитными семенами, в общей площади посевов увеличен с 7% в 2007 году до 19.6% в 2011-м.

Государство ведет работу по созданию условий для эффективного функционирования сельского хозяйства. Среди них выделены:

- поддержание почвенного плодородия;
- создание системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства;
- оказание консультационной помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям и переподготовка специалистов для сельского хозяйства;
- участие союзов (ассоциаций) сельскохозяйственных товаропроизводителей в формировании государственной аграрной политики.

Рисунок 9. Россия. Финансирование Госпрограммы в 2007–2012 гг.



Технологическая модернизация по существу сведена к поддержке поставок тракторов, а также зерно- и кормоуборочных комбайнов, что должно обновить их парк на 40%, 50% и 55% соответственно (к уровню 2006 года). Основным инструментом этой деятельности является привлечение субсидированных кредитов сроком до 10 лет и поставки техники ОАО «Росагролизинг». Общий объем принятых за период реализации программы кредитов на эти цели составляет 130.2 млрд рублей, в том числе 46.1 млрд рублей в 2011 году.

Реализацию государственной политики в вопросах финансирования сельского хозяйства осуществляют ОАО «Россельхозбанк» и ОАО «Росагролизинг», на 100% принадлежащие государству.

Одним из актуальных направлений государственного регулирования и поддержки является управление рисками и минимизация потери доходов при производстве сельскохозяйственной продукции в случае наступления неблагоприятных событий природного характера. В частности, принят Федеральный закон от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства». Отсутствие понятных для сельхозтоваропроизводителей единых стандартов страхования и оценки ущерба и высокая стоимость страховых взносов при неясных перспективах страхового возмещения не позволили радикально изменить ситуацию. Так, в 2011 году было застраховано 20.1% посевных площадей (в 2010 году — 13%).

Целью регулирования рынков сельскохозяйственной продукции заявлено повышение конкурентоспособности и поддержание доходности, отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей и решение следующих задач:

- увеличение доли российской сельскохозяйственной продукции и продовольствия на внутреннем рынке;
- сглаживание сезонных колебаний цен на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие;
- создание условий для увеличения экспорта сельскохозяйственной продукции;
- развитие товаропроводящей инфраструктуры внутреннего рынка.

Государство также использует для сдерживания цен на внутреннем рынке ограничения экспорта зерна. Однако эффективность этих мер для решения проблем потребителей сомнительна, а потери зернопроизводителей весьма существенны. Вместе с тем необходимо признать определенную обоснованность ограничений экспорта при проведении товарных интервенций по ценам существенно ниже текущего рынка.

Для регулирования цен на зерно широко используется предусмотренный законом «О развитии сельского хозяйства» механизм проведения государственных интервенций. При этом закупочные интервенции могут осуществляться также путем проведения залоговых операций в отношении данной продукции.

Государственным агентом по интервенционным операциям является ОАО «Объединенная зерновая компания». Финансирование закупок зерна осуществляется путем кредитования ОАО «ОЗК» Россельхозбанком. Интервенционные операции являются весьма дорогостоящей с точки зрения бюджетных расходов операцией — ежемесячные затраты на хранение зерна интервенционного фонда с учетом стоимости страховки, платежей по кредиту, стоимостью услуг по хранению и контролю за количественно-качественной сохранностью зерна достигают 100 рублей на одну тонну.

С целью снятия транспортных ограничений на оборот зерна периодически устанавливаются льготные исключительные тарифы на железнодорожные перевозки с компенсацией выпадающих доходов ОАО «РЖД». Нормативные акты ограничивают действие таких льготных тарифов одним календарным годом и их системное долгосрочное воздействие на развитие рынка маловероятно.

В 2010 году была разработана и началась реализация целевой программы «Развитие инфраструктуры и логистического обеспечения агропродовольственного рынка», предусматривающей расширение возможностей по хранению и сбыту сельскохозяйственной продукции, в том числе с использованием потенциала открытого акционерного общества «Объединенная зерновая компания». За 2011 год в рамках реализации намеченных мероприятий по развитию инфраструктуры зернового рынка Минсельхозом России одобрен 41 инвестиционный проект по подработке и хранению зерна.

Врезка № 2. ОАО «Объединенная зерновая компания»

ОАО «Объединенная зерновая компания» (далее — ОАО «ОЗК») образовано со 100%-ным государственным капиталом в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 марта 2009 года № 290 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная зерновая компания», где в качестве приоритетных направлений ее деятельности были определены:

- увеличение объемов закупки и реализации на внутреннем рынке, а также объемов экспорта зерна;
- развитие элеваторных мощностей, транспортной и портовой инфраструктуры внутреннего рынка зерна;
- увеличение экспортного зернового потенциала РФ;
- деятельность как агента государства по проведению интервенционных операций.

Согласно Стратегии развития приоритетными направлениями развития компании стали развитие инфраструктуры и перерабатывающих мощностей внутреннего зернового рынка и реализация экспортного зернового потенциала страны, то есть стратегические общенациональные задачи, определяющие будущее развития и эффективность господдержки аграрного сектора.

В качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал ОАО «ОЗК» переданы находящиеся в федеральной собственности акции 31 предприятия АПК, в том числе

Крупнейшим участником рынка зерна с государственным капиталом до середины 2012 года являлось ОАО «Объединенная зерновая компания», которое осуществляло функции госагента по проведению интервенционных операций и было определено стратегическим инвестором развития инфраструктуры рынка зерна. При этом по факту ОАО «ОЗК» являлось институтом развития, что особо значимо для реализации проектов с длительным сроком окупаемости и малопривлекательных коммерчески, но необходимых для развития рынка (например, формирование дальневосточного зернового коридора и создание узловых элеваторов).

Проводившаяся аграрная политика хотя и создала инвестиционную платформу развития отрасли, но не сформировала устойчивых стимулов к массовой технологической модернизации и снижению издержек. В результате усиливается дифференциация между лидирующими хозяйствами и их основной массой, что не обеспечивает стабильности производства как в количественном выражении, так и с точки зрения ее рыночной конкурентоспособности, формирует патерналистские подходы к бюджетной поддержке.

22 предприятий зерновой инфраструктуры (элеваторы, хлебоприемные предприятия и портовые элеваторы). На дату создания производственные мощности единовременного хранения составляют 1.2 млн тонн, мощности по перевалке зерна портовыми элеваторами — 3.5 млн тонн, мощности по переработке зерна — 0.15 млн тонн.

По результатам хозяйственной деятельности ОАО «ОЗК» добилось достаточно существенных позиций среди участников рынка зерна.

Общий объем экспорта в 2010 году российского зерна ОАО «ОЗК» составил 630 тыс. тонн. По итогам 2011 года выручка увеличилась в три раза, составив 27.1 млрд рублей, в том числе от реализации продукции на внешнем рынке 7.03 млрд рублей (2010 год — 3.51 млрд рублей). По сравнению с 2010 годом валовая прибыль увеличилась в 2.7 раза до 3.46 млрд рублей. В 2011 году ОЗК экспортировала 689.06 тыс. тонн зерновых на 5.38 млрд рублей, войдя таким образом в топ-10 экспортеров российского зерна с долей рынка 4%. В рамках оказания помощи региону, пострадавшим от засухи лета 2010 года, ОЗК поставила на внутреннем рынке 686.82 тыс. тонн продовольственной и фуражной пшеницы на сумму свыше 5 млрд рублей; в ходе товарных интервенций 2011 года на торгах реализовано 2.994 млн тонн зерна на 15.25 млрд рублей; реконструированы производственные мощности 9 дочерних обществ ОЗК, в том числе один из крупнейших зерновых терминалов ОАО «Новороссийский комбинат хлебопродуктов». Общий объем инвестиционных вложений ОЗК в 2011 году составил 417 млн рублей; с 350 тыс. до 450 тыс. тонн в месяц увеличена производительность по перевалке зерна ОАО «Новороссийский комбинат хлебопродуктов», 51% акций которого принадлежит ОЗК.

1.2. Состояние зернового сектора Казахстана

Тенденции развития зернового сектора в 2000–2011 годах

Сельское хозяйство является важным сектором экономики Казахстана, а его устойчивое развитие — основа продовольственной безопасности и социальной стабильности государства. В 2011 году в сельском хозяйстве было занято 26% от общего числа занятых в экономике. Доля сельскохозяйственного производства в ВВП страны составила 5.1%. Общая площадь земель сельскохозяйственных угодий на 1 января 2011 года составляла 222.4 млн га, из них под пашней — 24.2 млн га.

В структуре посевов зерновых и зернобобовых культур доминирующее положение занимает пшеница, которая практически является монокультурой. Ее доля в общей площади посевов зерновых культур в последние годы составляет почти 85%. Рост валовых сборов за этот период стал следствием общего увеличения урожайности и посевных площадей. При этом динамика объема производства зерновых демонстрирует высокую изменчивость, связанную с колебаниями урожайности.

Темпы внедрения новых технологий в АПК не соответствуют необходимому уровню и не обеспечивают устойчивый рост зернового производства. В настоящее время

80% парка сельскохозяйственной техники в Казахстане изношено, хотя в последние пять лет сельхозпроизводителями и приобретается более высокопроизводительная техника ведущих мировых производителей. По сравнению с 2002 годом энергообеспеченность сельскохозяйственного производства возросла на 19.5% и составила 165 лошадиных сил или 123 кВт на 100 га пашни. Несмотря на рост количества комбайнов, нагрузка на одну единицу по-прежнему высокая и примерно такая же, как в России: на 1000 га посевов приходится три зерноуборочных комбайна. Крайне низок в республике уровень внесения минеральных удобрений.

В настоящее время общая емкость хранения зерна в Казахстане составляет 24 млн тонн (на ХПП — 14.1 млн тонн, у СХТП — 10.2 млн тонн). В 2012–2013 годы за счет собственных и кредитных средств товаропроизводители планируют построить и ввести в эксплуатацию 35 зернохранилищ с общей емкостью хранения 708.9 тыс. тонн.

Объемы производства пшеницы в разы превышают уровень национального потребления Казахстана, а избыток экспортируется. Ежегодно экспорт составляет в среднем 6–8 млн тонн пшеницы с учетом муки, на которую в пересчете на зерно приходится около 2.8 млн тонн пшеницы. В результате Казахстан твердо вошел в десятку мировых экспортеров зерна, а по экспорту муки занимает лидирующее место в мире с 2007 года. Основными направлениями экспорта казахстанского зерна остаются страны СНГ, Европейского союза, Ближнего Востока и Северной Африки. Казахстанское зерно пользуется устойчивым спросом благодаря высокому содержанию клейковины в пшенице третьего класса (23–28%).

Удаленность от мировых рынков и отсутствие прямого доступа к морским портам выступают серьезным барьером на пути продвижения казахстанского зерна к рынкам сбыта. Имеющийся в настоящее время вагонный парк Казахстана (в наличии около 5200 вагонов–зерновозов советской постройки) позволяет ежемесячно отгружать на экспорт лишь до 500 тыс. тонн зерна. В целях увеличения парка зерновозов в 2012 году запланировано приобретение 1261 вагонов, из них на 200 единиц заключены договора с АО «ЗИКСТО» (г. Петропавловск).

Принимаются меры по развитию экспортной инфраструктуры и транспортной логистики. Построены зерновые терминалы в портах Каспийского (Актау, Баку, Амирабад) и Балтийского морей (Вентспилс). Завершено строительство казахстанской части новой железной дороги в Иран через территорию Туркменистана, позволяющей перевозить в год до 3 млн тонн зерна на рынок Ирана, а также через его территорию на рынки стран Персидского залива. В перспективе намечается строительство зернового терминала в приграничном городе Горган (Иран). Кроме того, введена в эксплуатацию железнодорожная линия Жетыген-Хоргос, которая станет второй железнодорожной магистралью, связывающей Казахстан с Китаем и способствующей расширению экспортных поставок зерна в Китай и страны Юго-Восточной Азии.

Существенным фактором, который может оказать влияние на функционирование рынка зерна в Казахстане, станет рост конкуренции на продовольственном рынке в результате предстоящего вступления Казахстана во Всемирную торговую организацию и усиления ограничений по применению различных мер аграрной политики, в том числе по внутренней поддержке сельского хозяйства, тарифному квотированию и уровню таможенных пошлин.

Казахстан

Рисунок 10. Производство зерновых, 2000–2011 гг.

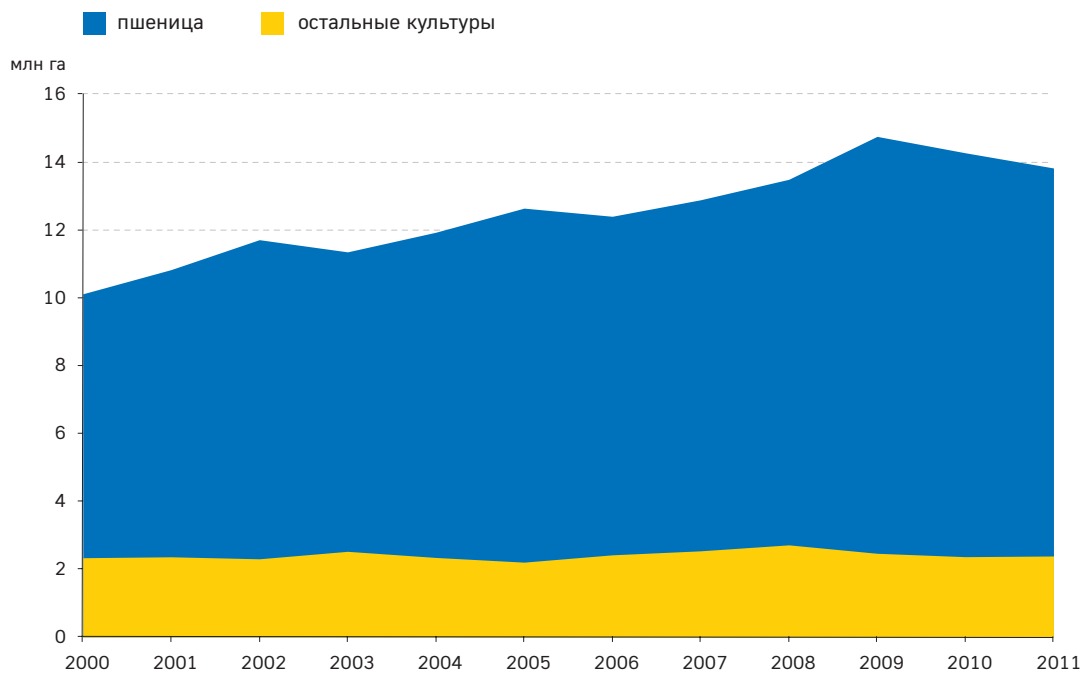
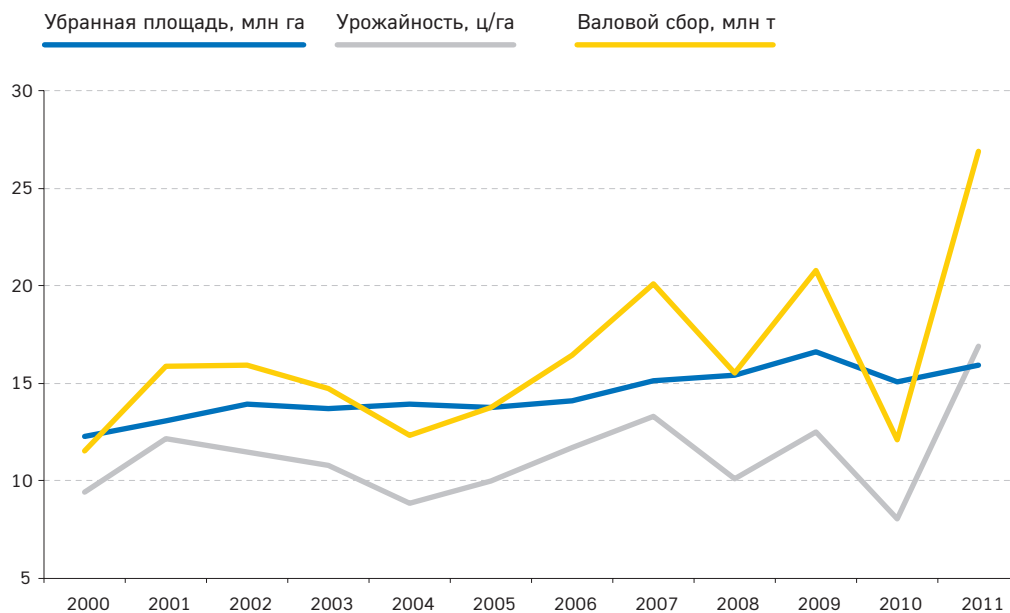


Рисунок 11. Динамика посевных площадей, 2000–2011 гг.

Рисунок 12. Динамика валовых сборов зерновых и зернобобовых в 2000–2012 гг.

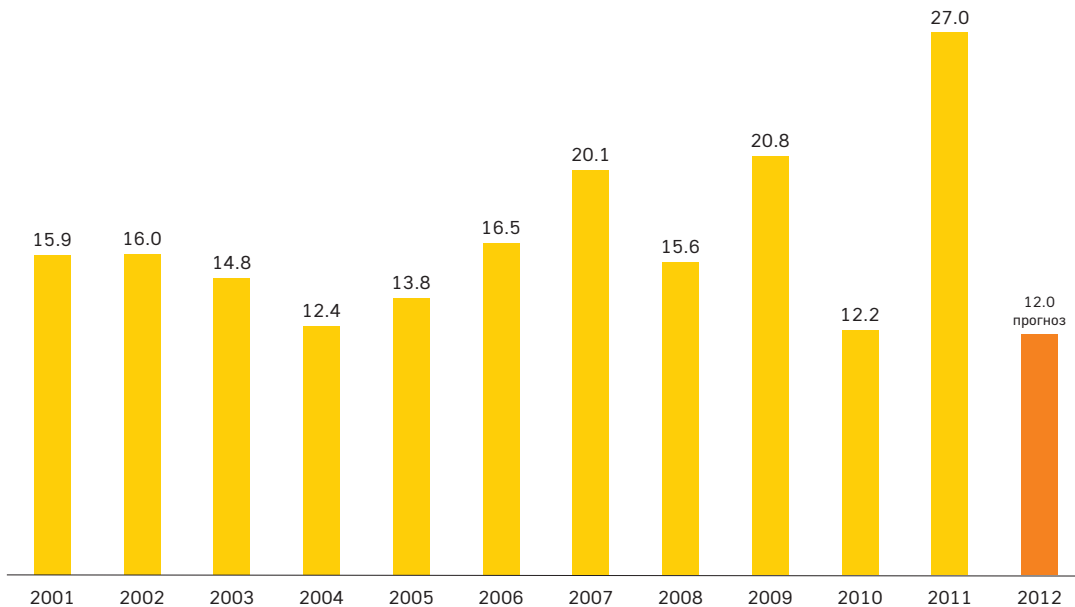
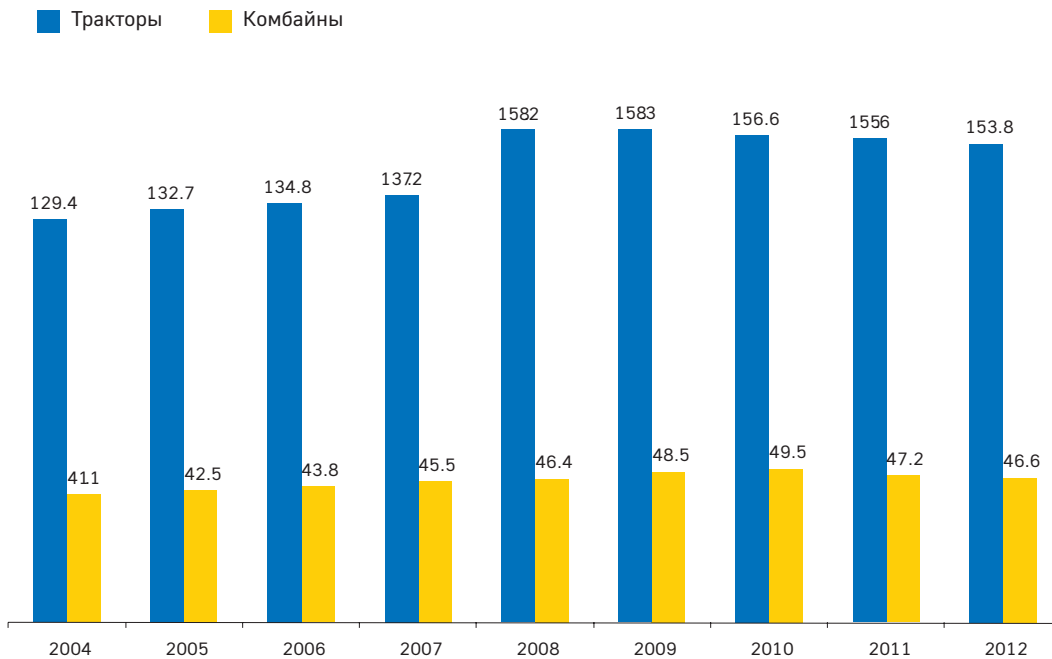


Рисунок 13. Наличие основных видов сельскохозяйственной техники на начало года, тыс. штук.



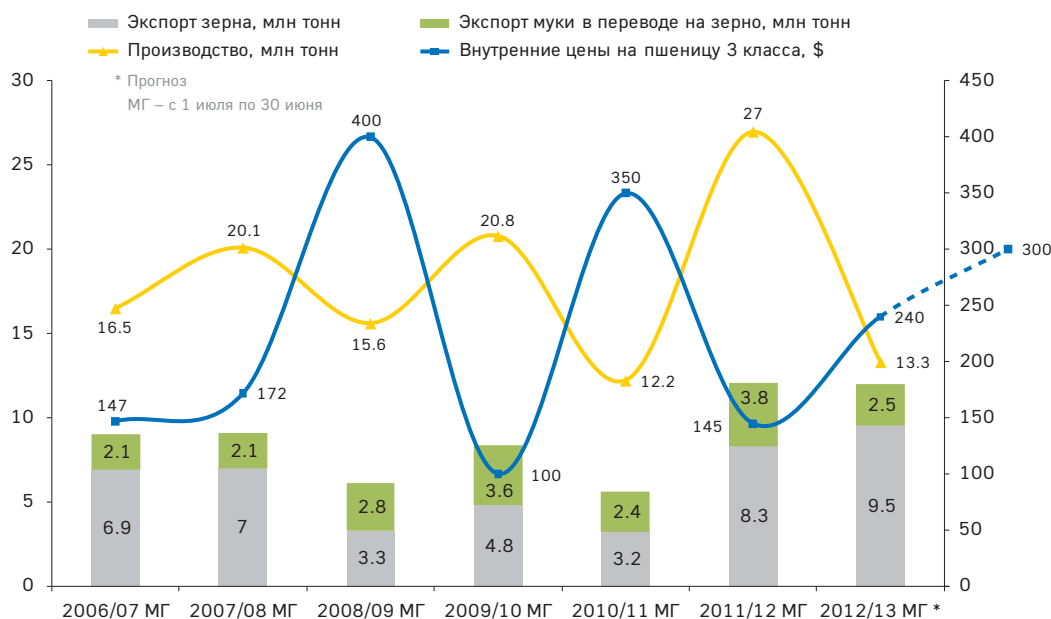


Рисунок 14.
Динамика экспорта зерна и муки из Казахстана, млн тонн.

Действующая политика развития и регулирования зернового рынка

В настоящее время ситуация в агропромышленном комплексе республики характеризуется ростом эффективности производства, развитием рынка финансовых услуг на селе, улучшением качества жизни сельского населения. Ежегодно увеличиваются инвестиции в основной капитал сельского хозяйства. Так, за последние пять лет (2007–2011 годы) инвестиции в основной капитал сельского хозяйства составили 402.3 млрд тенге, что в 2.2 раза больше уровня предыдущих пяти лет (2002–2006 годы).

Стратегическими целями в сфере растениеводства являются развитие конкурентоспособного зернового производства страны, обеспечивающего продовольственную безопасность и увеличение экспорта продукции. Система инструментов зерновой политики определена Законом Республики Казахстан «О зерне», основными из которых являются:

- 1) лицензирование деятельности по оказанию услуг по складской деятельности с выдачей зерновых расписок;
- 2) государственная поддержка производства и реализации зерна посредством механизмов субсидирования и кредитования, государственных закупок зерна;
- 3) институт зерновой расписки;
- 4) государственный контроль за деятельностью участников зернового рынка;
- 5) строительство и модернизация инфраструктуры хранения и экспорта зерна;
- 6) формирование государственных ресурсов зерна;
- 7) техническое регулирование и другие инструменты.

Система госзакупок и Продкорпорация. Согласно Закону Республики Казахстан «О зерне» (далее — Закон) одними из целей государственного управления и регулирования рынка зерна являются:

- обеспечение продовольственной безопасности и мобилизационной готовности Республики Казахстан;
- предотвращение демпинга цен на зерно;
- устранение возможного дефицита кормов в животноводстве и птицеводстве в пределах объема государственных ресурсов фуражного зерна.

Одной из форм государственного регулирования зернового рынка является формирование государственных ресурсов зерна и контроль за их количественно-качественным состоянием.

«Национальная компания «Продовольственная контрактная корпорация»» ежегодно осуществляет государственный закуп зерна за счет средств республиканского бюджета в объеме порядка 500 тыс. тонн в год у отечественных сельхозтоваропроизводителей (далее — СХТП) посредством весенне-летнего финансирования и прямого осеннего закупа.

Государственная поддержка отрасли растениеводства путем субсидирования осуществляется в рамках соответствующих бюджетных программ по нижеследующим направлениям:

- удешевление стоимости горюче-смазочных материалов и других товарно-материальных ценностей, необходимых для проведения весенне-полевых и уборочных работ;
- поддержка семеноводства (путем удешевления до 40% стоимости реализуемых отечественным СХТП элитных семян);
- субсидирование экспертизы качества хлопка-сырца и хлопка-волокна;
- субсидирование стоимости услуг по доставке воды СХТП;
- субсидирование закладки и выращивания многолетних насаждений плодово-ягодных культур и винограда;
- удешевление до 50% стоимости приобретаемых СХТП минеральных удобрений и гербицидов.
- 12 октября 2010 года утверждена Программа по развитию агропромышленного комплекса в Республике Казахстан на 2010–2014 годы, в рамках которой поставлены следующие задачи:
 - производство качественной конкурентоспособной сельскохозяйственной продукции для покрытия потребностей внутреннего рынка и занятия экспортных ниш на основе принципов устойчивого развития;
 - развитие современной инфраструктуры АПК;
 - концентрация научных исследований на приоритетных направлениях АПК в соответствии с социально-экономическим развитием страны и трендами мировой науки;
 - подготовка высококвалифицированных кадров для нужд АПК.

Кроме того, в целях решения актуальных социально-экономических проблем регионов постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 июля 2011 года № 862 утверждена программа «Развитие регионов» (далее — Программа).

С 2004 года в Казахстане действует закон «Об обязательном страховании в растениеводстве», целью которого является обеспечение защиты имущественных интересов производителей продукции растениеводства от последствий неблагоприятных природных явлений (в том числе засухи) посредством осуществления страховых выплат.

За последние пять лет (2007–2011 годы) на субсидирование зернового производства направлено 81.6 млрд тенге бюджетных средств. В 2011 году — 21.7 млрд тенге, что в 2.9 раз больше уровня 2007 года. Кроме того, ежегодно выделяются кредитные ресурсы на проведение весенне-полевых и уборочных работ.

В целях продвижения казахстанского зерна на мировые рынки в 2011–2012 годы из республиканского бюджета было выделено 15 млрд тенге на субсидирование транспортных расходов при перевозке зерна на экспорт в неконкурентоспособных направлениях (транзитом через территорию Российской Федерации и Китайской Народной Республики и отдельно в КНР), что позволило обеспечить отгрузку на экспорт 2.5 млн тонн зерна в 2011/2012 маркетинговом году. Кроме того, на заседании Государственной комиссии по модернизации экономики 8 мая 2012 года одобрено дополнительное выделение 15 млрд тенге на отгрузку 3.75 млн тонн зерна (из расчета 4000 тенге за тонну) в этих же направлениях.

Минсельхозом Казахстана разрабатывается новая Программа развития агропромышленного комплекса на 2013–2020 годы, предусматривающая анализ действующих и внедрение новых эффективных мер господдержки. Основной целью программы является создание условий для повышения конкурентоспособности субъектов АПК Республики Казахстан. Для достижения этой цели будет проводиться работа по следующим четырем направлениям:

- финансовое оздоровление;
- повышение доступности товаров, работ и услуг для субъектов АПК;
- развитие государственных систем обеспечения субъектов АПК;
- повышение эффективности систем государственного регулирования АПК.

Общие расходы, предусмотренные в республиканском и местном бюджетах на реализацию Программы в 2013–2020 годах, составят 2986.9 млрд тенге.

1.3. Состояние зернового сектора Республики Беларусь

Тенденции развития зернового сектора в 2000–2011 годах

Вклад сельского хозяйства в ВВП республики в последние годы составляет в среднем около 7.8%. Зерновые культуры возделываются во всех районах. Они занимают центральное место в отраслевой структуре растениеводства. Площадь сельскохозяйственных угодий составляет 8.9 млн га, из которых пашней занято — 5.5 млн га.

На протяжении последних лет удельный вес зерновых в общей структуре посевов составляет порядка 46%.

Доминирующее положение в возделывании зерновых в республике занимают сельскохозяйственные организации, включая крестьянские (фермерские) хозяйства. В 2011 году на долю данных организаций приходилось порядка 94.1% посевных площадей и 94.7% валового сбора зерна. За последние пять лет произошли существенные изменения в структуре зернового клина. Посевы ржи относительно 2007 года сократились на 40%, а посевы под пшеницей увеличились на 62.5%. Существенно возросли посевы гречихи — почти в четыре раза, кукурузы — в 1.75 раза. В связи с природными условиями, валовой сбор зерна в динамике имел нестабильные тенденции. Согласно предварительным данным валовой сбор в 2012 году стал рекордным и превысил 9 млн тонн. Средняя урожайность по республике составила 37.6 ц/га.

Возделыванием зерновых занимается абсолютное большинство крупнотоварных сельскохозяйственных организаций республики. За период 2006–2011 годов валовое производство зерна в сельхозорганизациях Минсельхозпрода увеличилось на 23.8%.

На закупки зерна государством приходится в среднем около 40% от объема реализации организациями Минсельхозпрода. Закупки проводятся по фиксированным ценам, которые ежегодно определяются правительством Беларуси.

Беларусь

Рисунок 15. Динамика посевных площадей по видам зерновых культур.

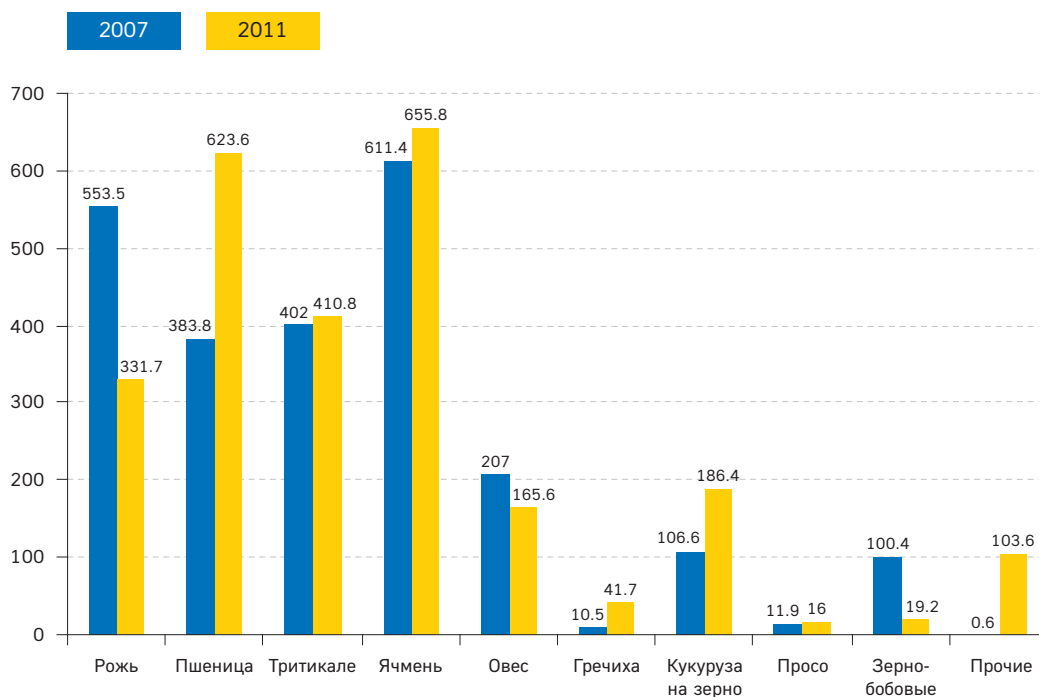


Рисунок 16. Производство зерновых, 2000–2011 гг.

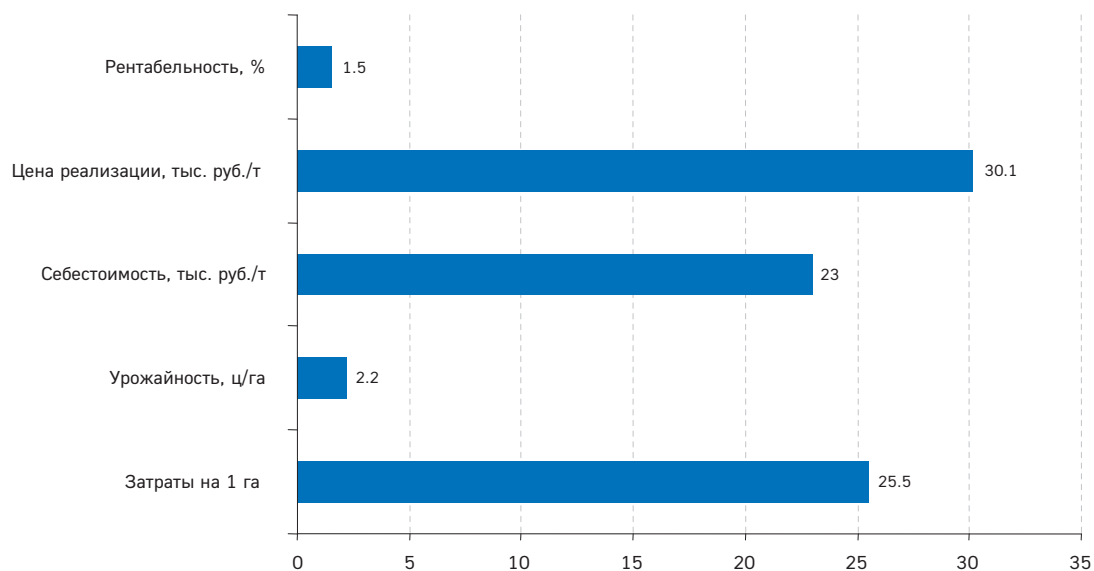
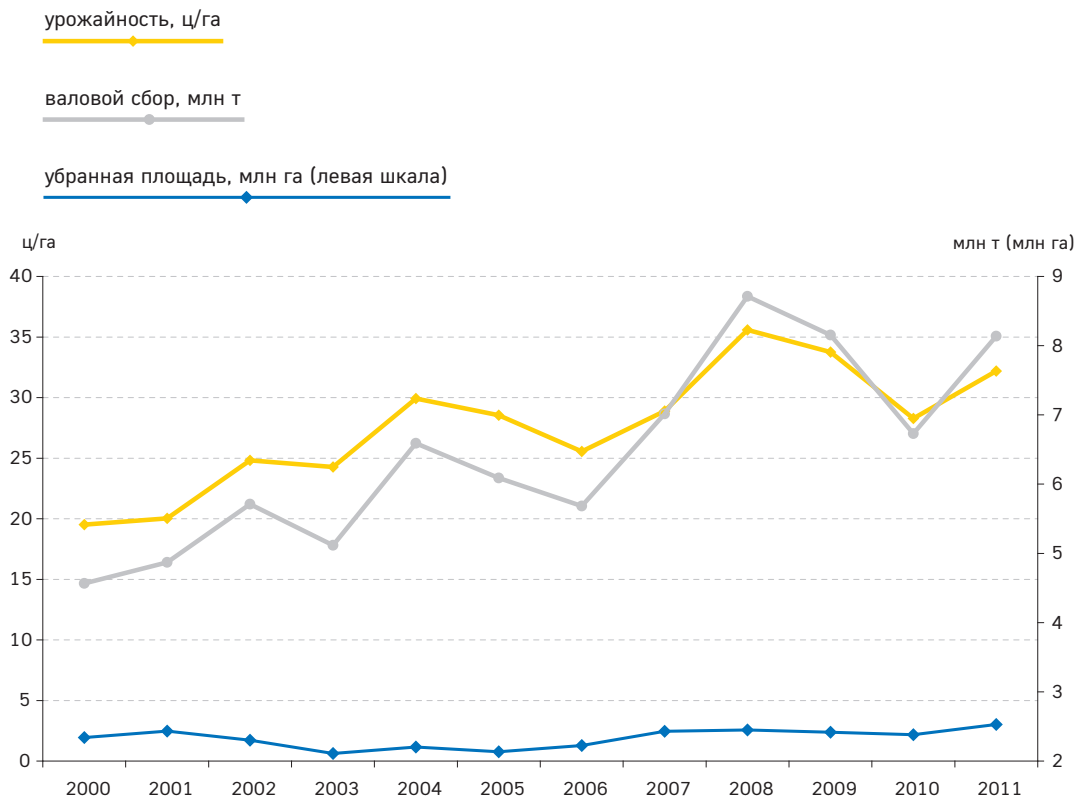


Рисунок 17. Темпы прироста основных производственно-финансовых показателей при производстве зерна, в среднем за 2005–2011 гг.

Рисунок 18.
Поступление
и списание
зерноубороч-
ных комбайнов,
2007–2011 гг.

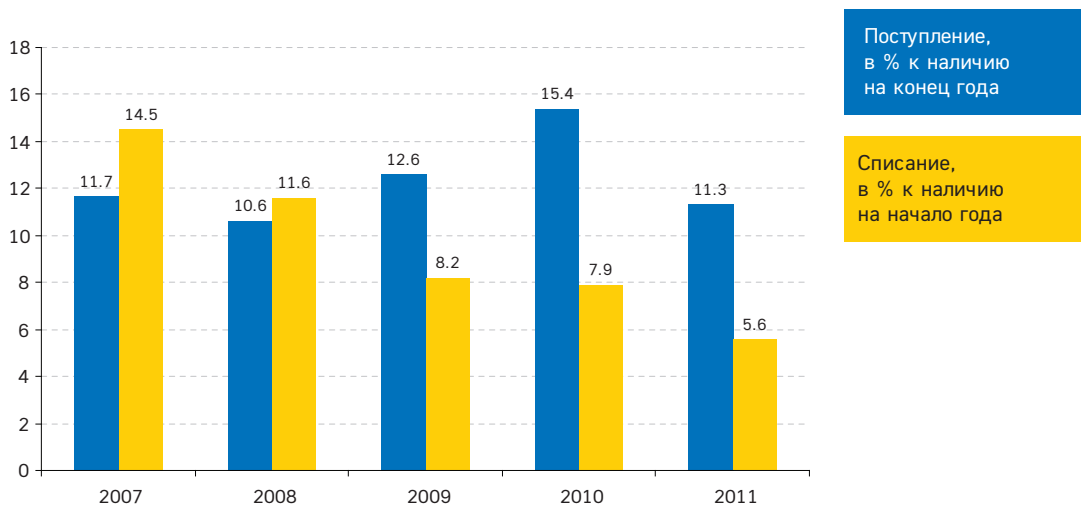
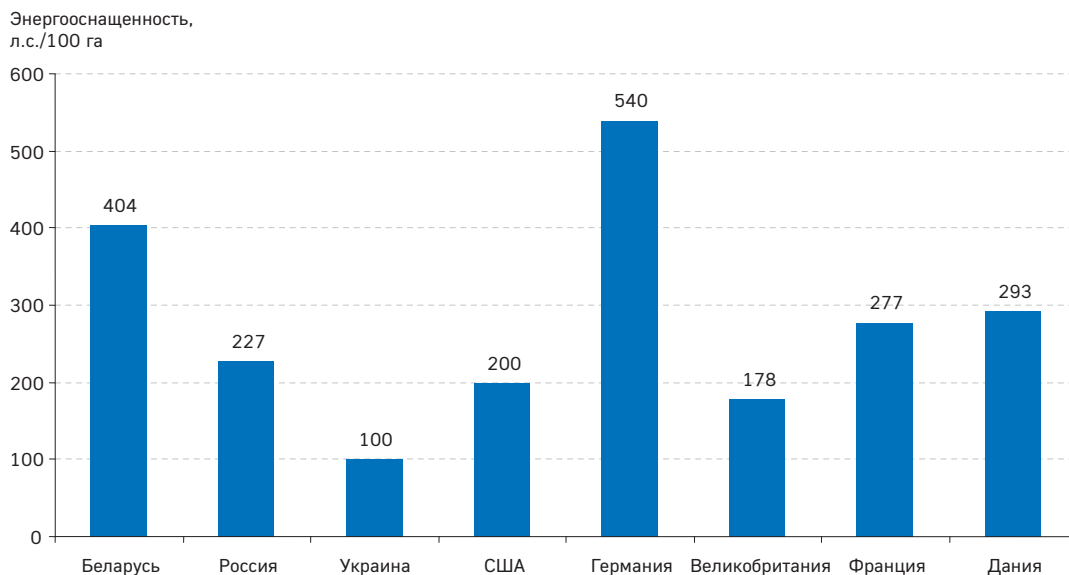


Рисунок 19. Энер-
гооснащенность
сельскохозяй-
ственного произ-
водства Беларуси



Благодаря значительной поддержке государства в сельскохозяйственные организации Республики Беларусь за последние пять лет поставлено значительное количество сельскохозяйственной техники, в том числе: 10108 зерно- и 2650 кормоуборочных комбайнов, 17214 тракторов. Несмотря на принятые меры количество тракторов снизилось на 5.5 тыс. единиц (10.3%) и зерноуборочных комбайнов — на 0.6 тыс. единиц (4.6%). Сокращение численности машинно-тракторного парка приводит к росту нагрузки пахотных и посевных площадей на единицу техники.

В странах с развитым сельским хозяйством также отмечается тенденция сокращения абсолютной численности сельскохозяйственных машин на фоне увеличения их мощности, совершенствования их конструкции и повышения надежности. В Республике реализуется стратегия повышения уровня энергообеспеченности производства за счет применения инновационной мощной техники. Благодаря этому удалось замедлить темпы падения энергообеспеченности. Республика Беларусь имеет один из самых высоких показателей энергообеспеченности — 404 л.с. на 100 га.

В последние годы структура зернового клина стабилизировалась на уровне 50%. Сложившаяся к настоящему времени структура посевных площадей в основном соответствует агроэкономическим требованиям современного производства. В то же время потенциал продуктивности многолетних трав используется не более, чем на 30%, а потенциал луговых угодий и того меньше. В перспективе повышение продуктивности травяных угодий, а также других кормовых культур позволит высвободить часть кормовой площади для некоторого расширения площади зерновых. Совершенствование структуры зернового клина намечается осуществить также за счет увеличения доли зернобобовых культур. Это позволит сбалансировать по белку зернофураж соответствующих колосовых зерновых, в особенности для целей птице- и свиноводства.

В целом оптимизация структуры посевных площадей в вышеуказанных направлениях позволит существенно повысить эффективность и результативность аграрного производства. Это положительно скажется на росте урожайности и валового сбора основных сельскохозяйственных культур, а для нужд животноводства будет предложена более сбалансированная и отвечающая зоотехническим требованиям кормовая база. При запланированной урожайности 35–43 ц/га и намечаемой структуре на 2015 год валовой сбор зерна по первому варианту составит 9310–11440 тыс. тонн.

Действующая политика развития и регулирования зернового рынка

Направления развития АПК Республики Беларусь зависят от государственной аграрной политики, вырабатываемой на долгосрочный, среднесрочный и текущий периоды. Важнейшими направлениями аграрной политики являются:

- создание наиболее благоприятных условий для формирования и воспроизводства эффективных объектов рыночных отношений;
- развитие рыночной инфраструктуры для устойчивого функционирования рынков материально-технических ресурсов, оптовых, розничных рынков и т. д.;
- создание условий, обеспечивающих стабильное и эффективное воспроизводство сельскохозяйственной продукции;
- создание благоприятных условий для вхождения субъектов АПК в систему международных сельскохозяйственных рынков.

Реализацию направлений развития АПК, определенных государственной аграрной политикой Республики Беларусь, обеспечивает система государственного регулирования АПК. Аграрная политика государства воплощается в прогнозных и программных документах, разработанных с высоким уровнем детализации и пропи-

санными прогнозными параметрами вплоть до уровня областей. С 2001 года были последовательно приняты три программы:

1. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 годы.

Программой определены ценовая политика в агропромышленном секторе, углубление региональной и хозяйственной специализации производства продукции с учетом природных и экономических условий. Большое внимание уделено фондооснащенности отрасли, интенсификации производства, обеспечению квалифицированными кадрами. Программой был предусмотрен комплекс организационно-экономических и технических мероприятий, направленных на повышение эффективности функционирования АПК.

Приоритетным направлением в развитии сельского хозяйства были определены высокоэффективные крупнотоварные производства. Программой сформулированы направления преобразования сельскохозяйственных предприятий при соблюдении индивидуальных подходов к каждому хозяйству.

2. Государственная программа возрождения и развития села на 2005–2010 годы.

Программой были определены главные цели и задачи развития агропромышленного комплекса:

- возрождение и развитие социальной и производственной сфер белорусского села, обеспечение условий для устойчивого ведения сельскохозяйственного производства;
- повышение доходов сельского населения, создание основ престижности проживания в сельской местности и улучшения демографической ситуации на селе;
- обеспечение эффективного производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия в объемах, достаточных для внутреннего рынка и формирования экспортных ресурсов.

Реализация мероприятий программы должна обеспечить:

- достижение социальных стандартов, гарантирующих повышение уровня и качества жизни сельского населения;
- устойчивое развитие сельского хозяйства и продовольственную безопасность страны.

Государственная поддержка предусматривает финансирование приоритетных направлений развития сельскохозяйственного производства, обеспечивающих стабильное функционирование всех его отраслей. В этих целях в 2005–2010 годы было намечено приоритетное инвестирование следующих мероприятий (в ценах 2005 года):

- известкование почв — 509.6 млрд рублей;
- государственные программы «Мелиорация» (1302.8 млрд рублей) и «Плем-дело» (119.3 млрд рублей);

- семеноводство — 193.2 млрд рублей;
- ветеринарные мероприятия, включая содержание государственной ветеринарной сети — 72 млрд рублей;
- льготирование кредитов (под бизнес-планы) на реконструкцию молочно-варных ферм, животноводческих комплексов, птицефабрик и перерабатывающих предприятий, на строительство жилья и приобретение техники — 660 млрд рублей;
- дотирование цен на сельскохозяйственную продукцию пропорционально их росту на энергоносители — 1630 млрд рублей;
- страхование урожая сельскохозяйственных культур, животных и птицы — 60 млрд рублей;
- снижение цен посредством дотаций на зерноуборочные и кормоуборочные комбайны, энергонасыщенные тракторы, поставляемые по лизингу — 1000 млрд рублей;
- субсидии 60 базовым сельскохозяйственным организациям — 600 млрд рублей.

Централизованные ресурсы выделялись регионам и сельскохозяйственным организациям с учетом объемов производства и реализации продукции, естественных условий хозяйствования. Государственная поддержка оказывалась, как правило, предприятиям, обеспечивающим высокую окупаемость ресурсов.

Основными источниками финансирования программных мероприятий являются средства республиканского и местных бюджетов, собственные и привлеченные средства организаций и других инвесторов. Для выполнения предусмотренных в Программе показателей социально-экономического развития села в 2005–2010 годах было предусмотрено направить (в ценах 2005 года) 69.8 трлн рублей, в том числе 31.5 трлн рублей собственных средств организаций и учреждений и 25.3 трлн рублей бюджетных средств.

3. Стратегия развития АПК на долгосрочную перспективу определена Концепцией социально-экономического развития Республики Беларусь до 2015 года.

Для практической реализации Стратегии была принята Государственная программа устойчивого развития села на 2011–2015 годы.

Главная стратегическая цель развития АПК Беларуси — обеспечение поэтапного наращивания производства и увеличение уровня потребления продукции АПК при росте ее экспорта путем системного реформирования отношений собственности, комплексного проведения преобразований во всех его отраслях, совершенствования системы управления и укрепления на этой основе продовольственной безопасности страны, создания интенсивной модели функционирования АПК, обеспечивающей повышение эффективности производства, и в первую очередь сельского хозяйства.

Концепцией предусматривается реформирование отношений собственности путем создания конкурентоспособных хозяйств рыночного типа: кооперативных объединений, долевых и арендных предприятий, акционерных обществ и корпораций, фермерских и других структур.

Ключевым вопросом в аграрных преобразованиях являются земельные отношения,

реформирование которых предусматривается осуществлять путем совершенствования правового и организационно-экономического механизма, который должен обеспечить вовлечение земель в финансовый оборот и создание ипотеки, развитие долгосрочной аренды земли и кооперации в различных формах, расширение коллективно-долевой собственности на землю.

Стратегия развития АПК предусматривает решение двойной задачи: создание высокоэффективного комплекса, обеспечивающего устойчивое развитие и расширенное воспроизводство его отраслей, с одной стороны, и достижение достойной жизни сельских жителей при защите продовольственной безопасности Беларуси (в основном за счет собственного производства) — с другой. Для этого намечено осуществить ряд первоочередных мер:

- повысить продуктивный потенциал земли и животных;
- обеспечить рациональное сочетание рыночных механизмов и государственных регуляторов;
- обеспечить охрану окружающей среды;
- повысить мотивацию труда и улучшить социальную защиту сельского населения;
- решить на макроуровне проблемы взаимных неплатежей, усовершенствовать ценовую, кредитную, налоговую и кадровую политику.

Объем субсидий и дотаций из бюджета в 2011 году составил почти 3122 млрд рублей и снизился по сравнению с 2010 годом на 6.5%. В расчете на один гектар сельскохозяйственных угодий дотации составили почти \$70 и упали по сравнению с 2010 годом на 44.3% в связи с падением курса белорусского рубля к доллару.

1.4. Состояние зернового сектора Украины

Тенденции развития зернового сектора в 2000–2011 годы

Сельское хозяйство исторически являлось и остается важнейшей отраслью украинской экономики. Большие площади высококачественных земельных ресурсов и благоприятные агроклиматические условия являются естественными конкурентными преимуществами Украины. На селе проживает почти 32% населения страны. Вклад сельского хозяйства в ВВП в последние годы составляет в среднем около 8.2%. Зерновое производство, особенно в последние годы является основой аграрной экономики.

Площадь сельскохозяйственных угодий составляет 42.8 млн га, из которых пашней занято — 32.5 млн га. В последние годы посевная площадь зерновых и зернобобовых культур составила в среднем 15.5 млн га. Общей тенденцией 2000–2011 годов был постепенный рост посевных площадей со средним темпом 1.3%. Современная структура посевных площадей отражает конъюнктуру рынка. Доля посевов пшеницы в последние годы составляет около 44%, ячменя — 29%. Одновременно доля посевных площадей кукурузы выросла с 9% в начале 2000-х до 19% в последние

три года. Изменение структуры посевных площадей стало реакцией на изменение структуры спроса. Прежде всего экспортный спрос вырос на украинскую пшеницу и ячмень, а в последние годы и на кукурузу. Рост промышленного производства мяса птицы также стимулировал внутренний спрос на кукурузу.

Тенденция роста валовых сборов за этот период стала следствием общего тренда увеличения урожайности. В 2012 году, согласно предварительным оценкам, урожай зерновых и зернобобовых культур в Украине составит около 43 млн тонн, что примерно на 24% ниже рекордного уровня прошлого года.

Рост объемов производства зерна в 2000-е годы привел к избытку зерна и бурному росту экспорта. Украина вошло в число крупнейших стран-экспортеров зерна. С 2005 по 2011 годы объемы экспорта зерновых составили в среднем почти треть от валового сбора, а экспортная выручка в среднем \$3.3 млрд в год. За последние пять маркетинговых лет доля Украины в мировой торговле ячменем составила 21.3%, кукурузой — 6.8%, пшеницей — 4.8%.

Для производства зерна в сельскохозяйственных предприятиях Украины насчитывается 182.6 тыс. тракторов (46% от технологической потребности), 44.3 тыс. зерноуборочных комбайнов (58% от технологической потребности). Более 80% имеющейся в сельскохозяйственных предприятиях техники отработали амортизационные сроки, из-за чего значительно возрастают объемы ремонтных работ и потребность в новой технике.

Объем сертифицированных мощностей (складов) по хранению зерновых культур в Украине составляет 30 млн тонн. Полный объем зернохранилищ в стране составляет 56 млн тонн. Сертифицируются только те хранилища, которые предоставляют услуги по хранению. На сегодняшний день в Украине насчитывается около 700 сертифицированных хлебоприемных и хлебозаготовительных предприятий, занимающихся хранением зерна, и 23 тыс. несертифицированных хранилищ, где предприятия хранят собственное зерно.

В последние годы наблюдалось активное развитие украинской элеваторной отрасли. Сегодня в элеваторную инфраструктуру вложены и продолжают вкладываться крупные инвестиции, построено много новых элеваторов с современными технологиями хранения зерна.

Парк зерновозов Государственной администрации железнодорожного транспорта Украины «Укрзалізниця» составляет 11 тыс. 579 единиц. В 2011 году «Укрзалізниця» перевезла 13.7 млн тонн зерна, в том числе 10 млн тонн на экспорт. Ее технические возможности позволяют перевозить 30 млн тонн зерна ежегодно.

Портовые терминалы. На сегодняшний день перевалкой зерна занимаются практически все черноморские порты Украины. Практически каждый из них имеет элеваторы и зерновые склады. Морские и речные порты Украины, согласно экспертным оценкам, имеют технологические возможности перевалки 33 млн тонн зерна в год. Зерноторговая инфраструктура в Украине по экспортной перевалке в морских портах нуждается в развитии. Два последних года показали, что при высоких урожаях и больших объемах экспорта элеваторных мощностей в портах Украины может не хватать.

Украина

Рисунок 20. Производство зерновых, 2000–2011 гг.

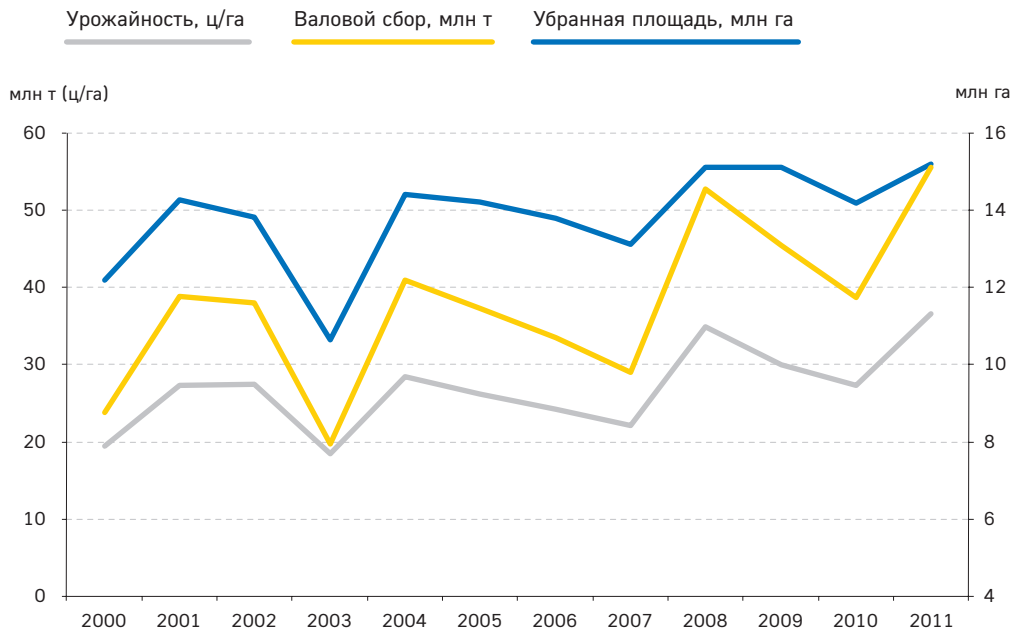


Рисунок 21. Валовые сборы зерновых и зернобобовых в 2001–2012 гг., млн тонн.

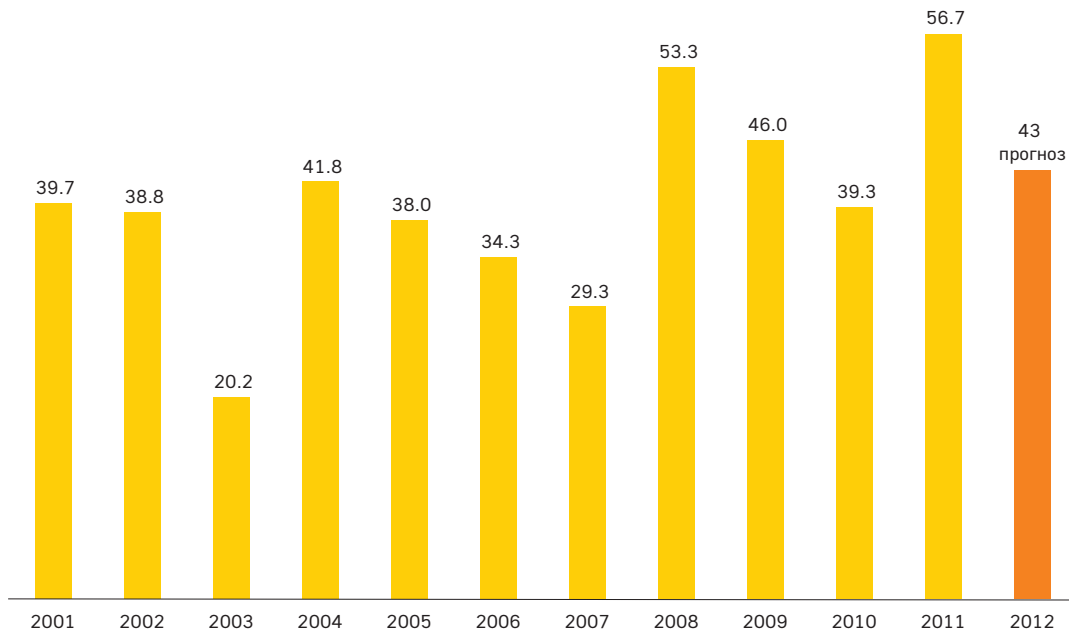


Рисунок 22. Уборочная площадь основных зерновых культур в 2000–2011 гг., млн га.

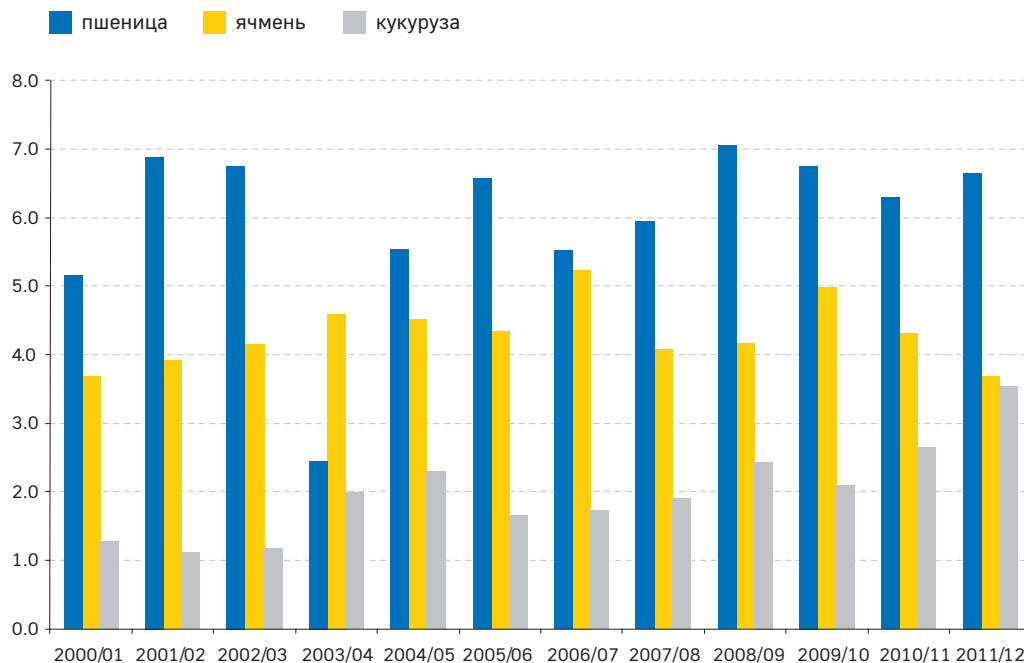
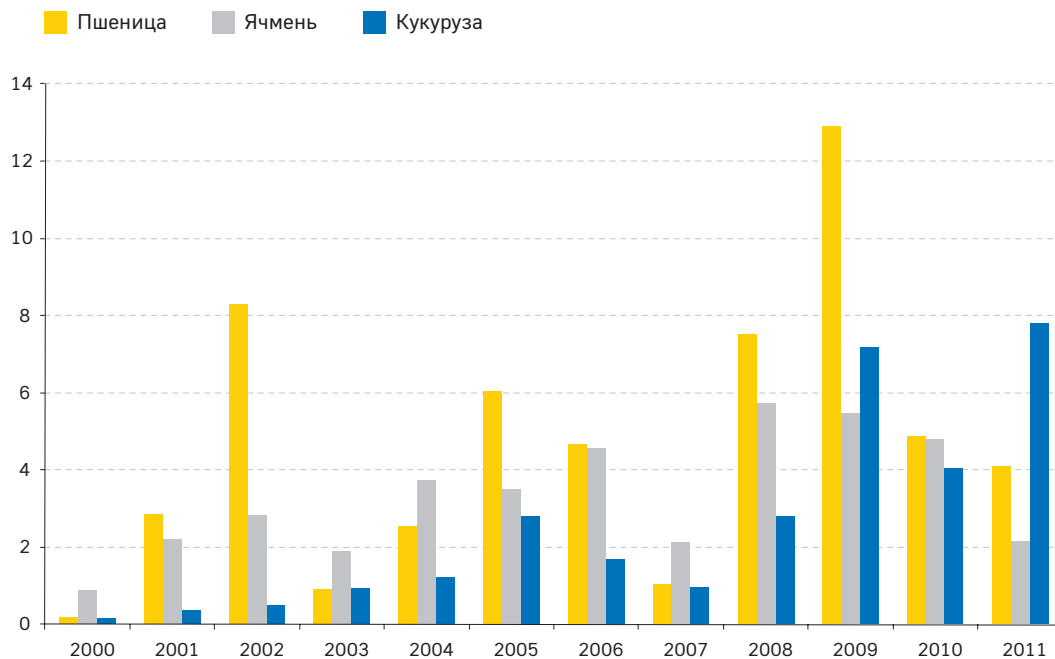


Рисунок 23. Экспорт основных зерновых культур в 2000–2011 гг., млн тонн.



Цели государственной зерновой политики, принципы, меры

Рынок зерна в Украине регулируется двумя законами: «О зерне и рынке зерна в Украине» № 37-IV от 4 июля 2002 года и «О государственной поддержке сельского хозяйства Украины» № 1877-IV от 24 июня 2004 года.

Кроме того, необходимость комплексного совершенствования функционирования рынка зерна, наращивание объемов производства зерна надлежащего качества, создание условий для реализации экспортного потенциала отрасли базируются на основных государственных приоритетах аграрной политики, определенных Законом Украины «Об основных направлениях государственной аграрной политики на период до 2015 года».

Закон Украины «О зерне и рынке зерна в Украине» от 4 июля 2002 года № 37-IV направлен на обеспечение продовольственной безопасности государства; установление государственного контроля над качеством зерна, продуктов его переработки и сортовых семян; стабилизации рыночных ресурсов зерна. Основы государственной политики страхования сельскохозяйственной продукции, в том числе зерновых, регулируется Законом Украины «Об особенностях страхования сельскохозяйственной продукции с государственной поддержкой».

Законом «О государственной поддержке сельского хозяйства Украины» от 24 июня 2004 года № 1877-IV определено, что такие зерновые культуры как пшеница и смесь пшеницы и ржи (меслин), рожь, ячмень, овес, кукуруза и мука пшеничная или смеси пшеницы и ржи (меслин) являются объектами государственного ценового регулирования.

Содержание государственного ценового регулирования состоит в осуществлении Аграрным фондом государственных интервенций в объемах, которые разрешают установить цену равновесия на уровне не ниже минимальной закупочной цены и не выше максимальной закупочной цены.

Государственный интервенционный фонд — фонд, который формируется Аграрным фондом за счет финансовых интервенций, залоговых, форвардных закупок и используется для осуществления товарных интервенций с целью обеспечения ценовой стабильности. Объемы государственного интервенционного фонда на 2011/2012 маркетинговый год установлены в размере 1.3 млн тонн. Все зерновые культуры, мука пшеничная и ржаная являются объектами ценового государственного регулирования.

Бюджетная ссуда под залог зерна — это еще один инструмент государственного регулирования на рынке зерна, определенный Законом «О государственной поддержке сельского хозяйства Украины». Аграрный фонд предоставляет бюджетный заем производителю зерна, являющегося объектом государственного ценового регулирования, под залог такого объекта, который оформляется передачей кредитору двойного складского свидетельства. Бюджетные займы в режиме залоговых закупок ежегодно предоставляются в период с 1 июля текущего бюджетного года до 1 апреля следующего бюджетного года при условии наличия бюджетных средств на эти цели.

Форвардные закупки предполагают приобретение зерна на организованном аграрном рынке для потребностей государственного интервенционного фонда в определенный момент и на определенных условиях в будущем с фиксированием цен такого приобретения во время заключения форвардного контракта².

Закупочная деятельность государственных операторов на рынке пшеницы в период 2000–2011 годов не являлась сдерживающим фактором для экспорта зерна. Форвардные и залоговые закупки Аграрного фонда смягчали ежегодное сезонное падение цены в период массовой реализации зерна. С целью недопущения ценовых колебаний на рынке хлеба и хлебобулочных изделий, Аграрным фондом осуществляется переработка зерна пшеницы и ржи государственного интервенционного фонда на муку.

Инструменты зерновой политики Украины

Таможенно-тарифное регулирование импорта

Комбинированные и специфические ставки импортной пошлины на зерновые были введены в Украине в 1996 году и действовали до конца 2008 года. В декабре 2008 года для выполнения обязательств по трансформации ставок импортных пошлин, согласованных при вступлении Украины в ВТО, комбинированные и специфические ставки были заменены на адвалорные и существенно снижены. В рамках договоров о свободной торговле со странами СНГ импортные пошлины при импорте зерновых из этих стран в Украину не взимались.

Таможенно-тарифное регулирование экспорта

Украина как член ВТО обязалась не применять количественные ограничения экспорта (за исключением случаев критического недостатка (дефицита) продовольствия в стране). Украина также взяла на себя обязательство снять ограничения на торговлю зерном, которые существовали на момент присоединения. До вступления в ВТО квоты на экспорт зерновых и масличных культур вводились как способ смягчения последствий неурожая.

В 2010 году правительство вновь вернулось к квотированию экспорта зерна. Экспортная квота была введена после засухи, от которой Украина, как Россия и Казахстан, пострадала в 2010 году.

Экспортные пошлины в период 2000–2010 годов не применялись в Украине ни на один вид зерновых культур. Но после отмены количественных квот правительство решило ограничивать экспорт зерна экспортными пошлинами.³ Кроме того, данные товары были исключены из режима свободной торговли с иностранными государствами со дня вступления в силу этого закона. С 1 января 2012 года экспортные пошлины при экспорте зерна не применяются.

Правительство часто обращалось к количественным и тарифным ограничениям экспорта по причине неэффективности самой системы государственных закупок, низких закупочных цен, проблем с оплатой и в целом отрицательного отношения товаропроизводителей к продажам государству.

Государственные операторы на рынке зерна Украины

До 2005 года **Государственная акционерная компания «Хлеб Украины»** (ГАК «Хлеб Украины») была активным государственным оператором по осуществлению государственных закупок зерна, то есть до создания Аграрного фонда.⁴ В настоящее время компания обеспечивает предоставление сельхозтоваропроизводителям и коммерческим структурам услуг по приему, обработке, доведению до базовых кондиций, хранению, отгрузке и перевалке зерновых и масличных культур, а также производит муку, крупу и комбикорма из собственного и давальческого сырья.

С целью реорганизации ГАК и решения его финансовых проблем в августе 2010 года правительство Украины создало *Государственную продовольственно-зерновую корпорацию Украины (ГПКЗУ)*. При этом были ликвидированы 36 дочерних предприятий ГАК «Хлеб Украины». Кабинет министров поручил создать государственное предприятие «Государственная продовольственно-зерновая корпорация Украина» и отнести его к сфере управления Министерства аграрной политики.

Структурным подразделением Государственной продовольственно-зерновой корпорации является ООО «Хлеб Инвестбуд». В его уставном фонде ГПКЗУ принадлежит 41%. С 2011 года ООО «Хлеб Инвестбуд» был вовлечен в систему государственных форвардных закупок зерна на основании договора с Аграрным фондом Украины.

Аграрный фонд был создан в 2005 году как государственный оператор для осуществления политики ценового регулирования в Украине. Приоритетными задачами Аграрного фонда является формирование государственного интервенционного фонда.

В последние годы спектр государственных программ, которые осуществляет Аграрный фонд, увеличился, среди них: спотовые закупки зерна, форвардные закупки зерна, залоговые закупки зерна, товарные интервенции сахаром, переработка зерна на муку с последующей его реализацией, реализация зерна, а также реализация дизельного топлива и минеральных удобрений для нужд сельхозпроизводителей. Аграрный фонд вовлечен в регулирование цен продовольствия через продажу муки по административным ценам хлебопекам, согласно списку, утвержденному местными администрациями, что является частью политики, направленной на удержание низких цен на хлеб.

Спотовые и форвардные закупки зерна у сельскохозяйственных производителей осуществляются Аграрным фондом по минимальным интервенционным ценам. Они устанавливаются на уровне не выше, чем внутренние рыночные цены. После вступления в ВТО административные цены не должны превышать рыночный уровень, чтобы не нарушить обязательства по АМП.⁵

Финансирование закупок АФ осуществляется на условиях кредитования через специальный фонд госбюджета Украины, что означает возможность запланированного финансирования его закупочной деятельности в полном объеме только при условии денежных поступлений от других финансовых операций (источников) в спецфонд госбюджета.

Государственное агентство резерва Украины (до 2011 года — Государственный комитет Украины по государственному материальному резерву) формирует государственный заказ на рынке продовольственных товаров и сохраняет материальный резерв для обеспечения продовольственной безопасности.⁶

Субсидирование

Прямое бюджетное субсидирование производителей зерновых культур в 2000–2011 годах было несущественным и отсутствовало на протяжении большинства анализируемых лет. Погектарные платежи для пшеницы выплачивались в 2006–2008 годах и были прекращены с 2009 года. Эта дотация по отношению к производственным затратам на 1 гектар пшеницы составляла лишь 6% и существенно не влияла на прибыльность производства зерна.

Другие бюджетные программы поддержки сельского хозяйства, которые частично были направлены на поддержку зернового сектора, такие как, например, частичная компенсация стоимости сельскохозяйственной техники, минеральных удобрений, покупки семян, удешевления страховых премий, компенсация процентов за пользование кредитами коммерческих банков, безусловно, имели положительное влияние на стабилизацию производства зерновых культур. К сожалению, бюджетное финансирование по отдельным программам поддержки было непостоянным по годам. Значительная часть дотации в виде аккумуляции НДС использовалась на закупку материально-технических ресурсов для производства зерна.

Научные учреждения Национальной академии аграрных наук Украины совместно с Министерством аграрной политики и продовольствия Украины разработали программу «Зерно Украины-2015», в которой определены пути увеличения производства зерна в 2015–2017 годы до 71–80 млн тонн. В 2011 году эта программа была одобрена Кабинетом министров Украины, но не была утверждена ни одним законодательным актом, поэтому ее реализация не обеспечена бюджетным финансированием.

Приобретение сельскохозяйственной техники в Украине осуществляется за счет:

- частичной бюджетной компенсации до 30% стоимости сложной сельскохозяйственной техники отечественного производства;
- государственного лизингового фонда;
- льготных долгосрочных кредитов, предоставляемых коммерческими банками;
- за счет кредитов коммерческих банков и собственных средств.

Бюджетная программа «Частичная компенсация стоимости сложной сельскохозяйственной техники отечественного производства» была внедрена в 2002 году. Постепенно бюджетное финансирование этой программы увеличивалось с 16 млн грн. в 2002 году до 151 млн грн. в 2005 году. В 2011 году было выделено всего лишь 10 млн грн. (\$1.25 млн). Частичная компенсация за счет средств государственного бюджета устанавливается в размере 30% стоимости техники (комбайнов и тракторов) на безвозвратной основе. Бюджетная компенсация привязана к рекомендованным ценам и к рекомендуемому перечню техники отечественного производства.

Государственное финансирование бюджетной программы «Селекция в растение-

водстве» большей частью направляется на частичное возмещение стоимости приобретения сельскохозяйственными производителями семян зерновых культур.

В рамках ежегодно выделяемых средств государственного бюджетного финансирования государственным предприятием «*Государственный резервный семенной фонд Украины*» обеспечивается выполнение постановления Кабмина Украины об объемах формирования государственного резервного семенного фонда. Предусматривается создание в государственном резервном семенном фонде переходных и страховых запасов семян озимых и яровых культур. Государственным резервным семенным фондом — государственным предприятием Минагрополитики — создана сеть базовых хозяйств зонального направления, деятельность которых направлена на выращивание, хранение и реализацию семян.

Также в Украине практикуется, в случае необходимости, субсидирование посева озимых культур. Так, в 2012 году бюджетные средства направляются сельскохозяйственным предприятиям для погашения затрат, связанных с посевом озимых зерновых культур, которые не взошли, погибли, и слабых и разреженных озимых зерновых культур, которые подлежат посеву, в размере 150 грн (\$19) на 1 гектар.⁷

До 2014 года существенных изменений в правительственной зерновой политике не ожидается. Отказавшись с 2009 года от прямого субсидирования выращивания зерновых, возобновлять в его ближайшее время правительство страны не будет. В связи с обязательствами перед ВТО и перспективой будущей зоны свободной торговли между Украиной и ЕС государство будет воздерживаться и от экспортных ограничений. При этом планируется наращивать объемы государственных закупок для регулирования внутреннего рынка, создания запаса зерна на случай дефицита и для стабилизации ценовой ситуации.

1.5. Рынок зерна других стран СНГ (Таджикистан, Узбекистан, Кыргызстан, Армения, Молдова)

К группе стран, являющихся преимущественными импортерами зерна в регионе СНГ, относятся Таджикистан, Узбекистан, Кыргызстан, Армения и Молдова. Экономика всех этих стран относится к аграрному типу. Доля сельского хозяйства в ВВП составляет от 14% в Молдове до 21% в Кыргызстане и Таджикистане. Доля занятых в сельском хозяйстве в данной группе стран составляет свыше 30% от общего количества занятых в экономике.

У всех стран этой группы, кроме Узбекистана и Армении, величина добавленной стоимости на одного занятого в сельском хозяйстве намного ниже, чем в ЕЭП. Величина добавленной стоимости на один гектар сельскохозяйственных угодий в Армении (\$399) и Узбекистане (\$282) выше, чем во всех странах ЕЭП, где самый высокий показатель имеет Беларусь (\$277).

Фундаментальное отличие данной группы стран (кроме Молдовы) от ЕЭП — низкий удельный размер пашни на одного жителя. Величина этого показателя составляет от 0.11 га на человека в Таджикистане до 0.24 га на человека в Кыргызстане. В Молдове удельный размер пашни на одного жителя составляет 0.51 га на человека и близок к показателю Беларуси (0.58 га на человека). Средняя урожайность в Узбекистане самая высокая среди всех стран СНГ (около 42 ц/га), а в Армении, Кыргызстане, Таджикистане и Молдове она несколько выше, чем в России и намного больше, чем в Казахстане, но меньше урожайности в Беларуси. Общая численность населения группы стран преимущественных импортеров зерна в регионе СНГ составляет немногим более 27% от численности населения ЕЭП, а суммарный средний валовой сбор зерна в этих странах — менее 11.5%.

За последнее десятилетие валовые сборы зерновых в Таджикистане, Узбекистане, Кыргызстане, Армении и Молдове, относительно небольшие по абсолютной величине, росли со среднегодовым темпом от 2.3% в Молдове до 8.3% в Таджикистане, а в Кыргызстане снижались (-0.3%). Несмотря на тенденции роста валовых сборов, все страны данной группы кроме Молдовы остаются устойчивыми нетто-импортерами зерна. Подавляющая часть импорта зерновых в эти страны идет из ЕЭП.

Молдова имеет устойчивый, хотя и небольшой по величине положительный торговый баланс по кукурузе и ячменю и, в зависимости от сезона, является либо нетто-импортером, либо нетто-экспортером пшеницы.

Основная доля в импорте зерновых данными странами приходится на пшеницу. Среднее соотношение импорта пшеницы (включая муку в пшеничном эквиваленте) к внутреннему производству за последние пять лет составило: в Узбекистане — 25.6%, в Кыргызстане — 56.2%, в Армении 136.4%, в Таджикистане — 205.7%. В абсолютном выражении наибольшие объемы импорта были в Узбекистане (1.6 млн т) и Таджикистане (1 млн т).

В среднем за последние несколько лет в импорте пшеницы Таджикистаном, Узбекистаном, Кыргызстаном, Арменией и Молдовой доля Казахстана составляет 77%, а доля России — 23%. Казахстанская пшеница экспортируется в основном в страны Центральной Азии, а российская — в Армению. Доля этой группы стран в казахском экспорте пшеницы составляет 17.3%, а в российском — 1.7%.

Возможное вхождение некоторых стран из указанной группы в ЕЭП в перспективе должно привести к специализации их сельского хозяйства на основе естественных конкурентных преимуществ. Молдова имеет все шансы на рост экспорта кукурузы, а другие страны из этой группы, оставаясь соответствующими экспортерами сельскохозяйственной продукции (фрукты, овощи, орехи, хлопок и т. д.), будут продолжать оставаться нетто-импортерами зерна.

Рынок зерна Таджикистана, Узбекистана, Кыргызстана, Армении, Молдовы

Рисунок 24.

Экономические показатели сельского хозяйства в 2010 году (площадь пузырьков равна величине добавленной стоимости, \$ млрд).

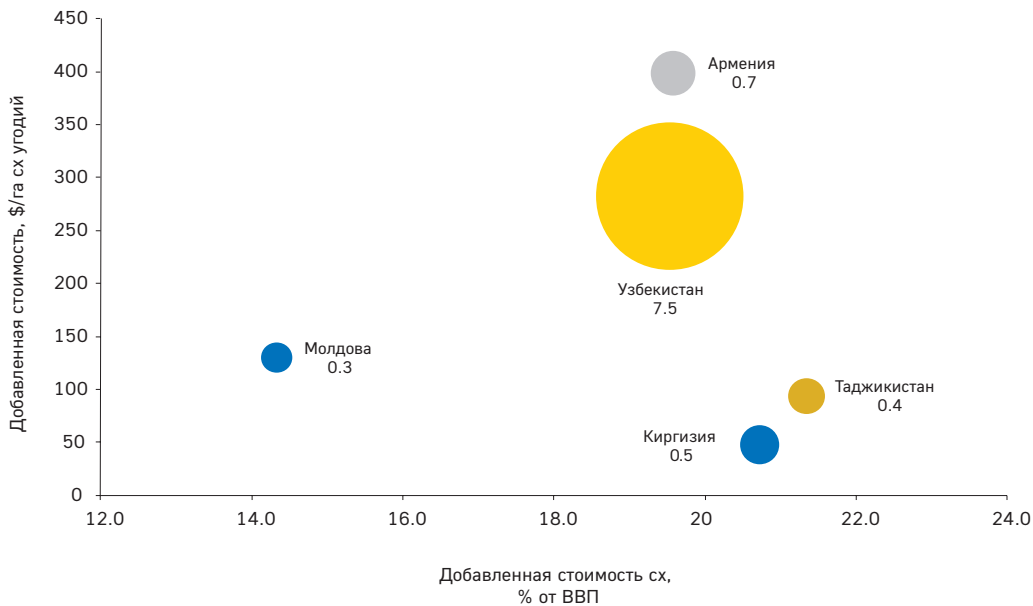
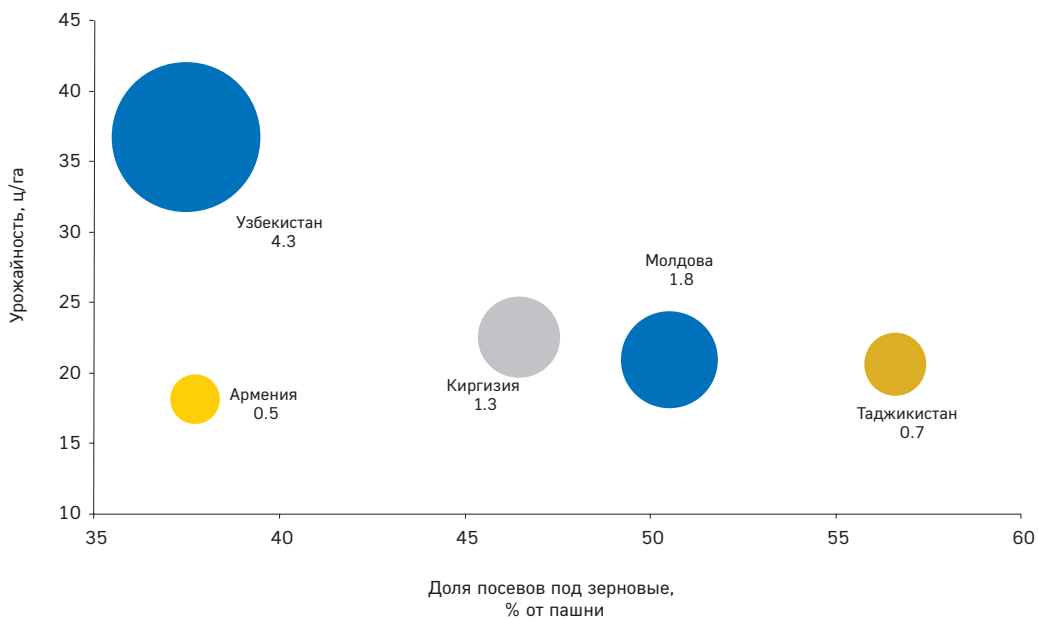


Рисунок 25.

Средние показатели производства зерновых ЕЭП+5 в 2005–2010 гг. (площадь пузырьков равна площади пашни, млн га.).



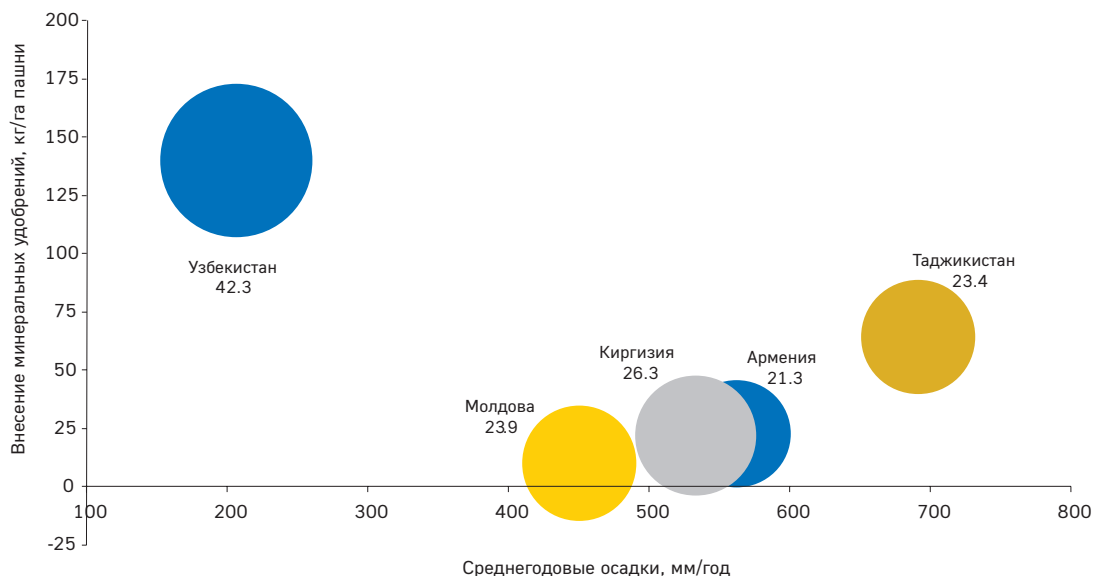


Рисунок 26. Средние показатели производства зерновых в 2005–2010 гг. (площадь пузырьков равна урожайности, ц/га.).

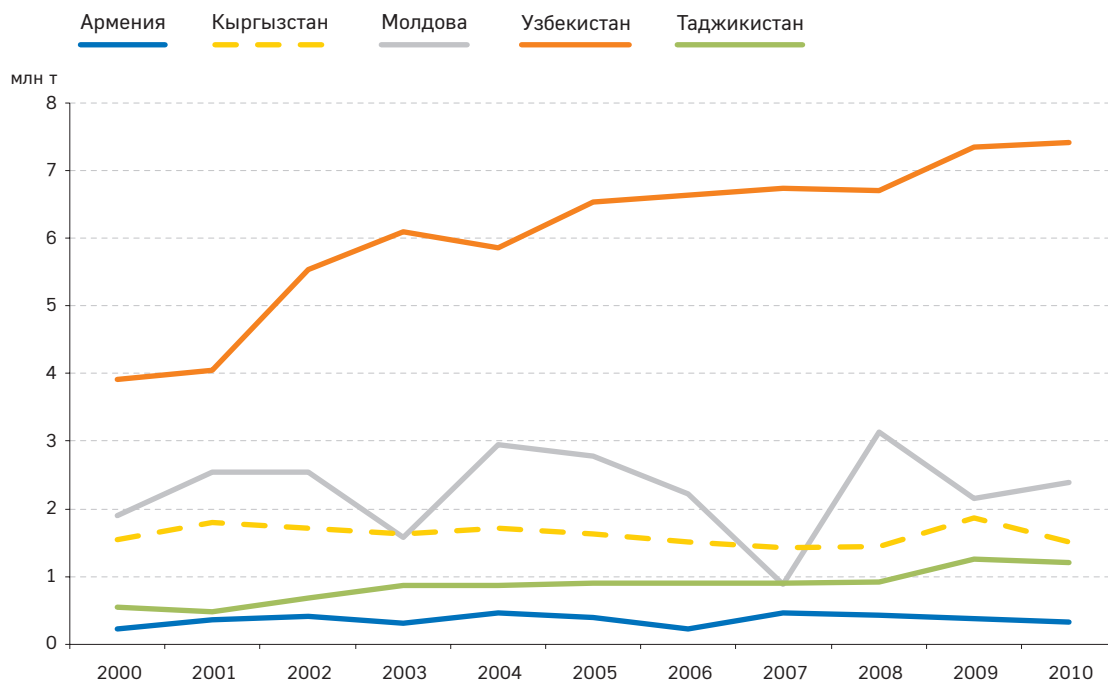
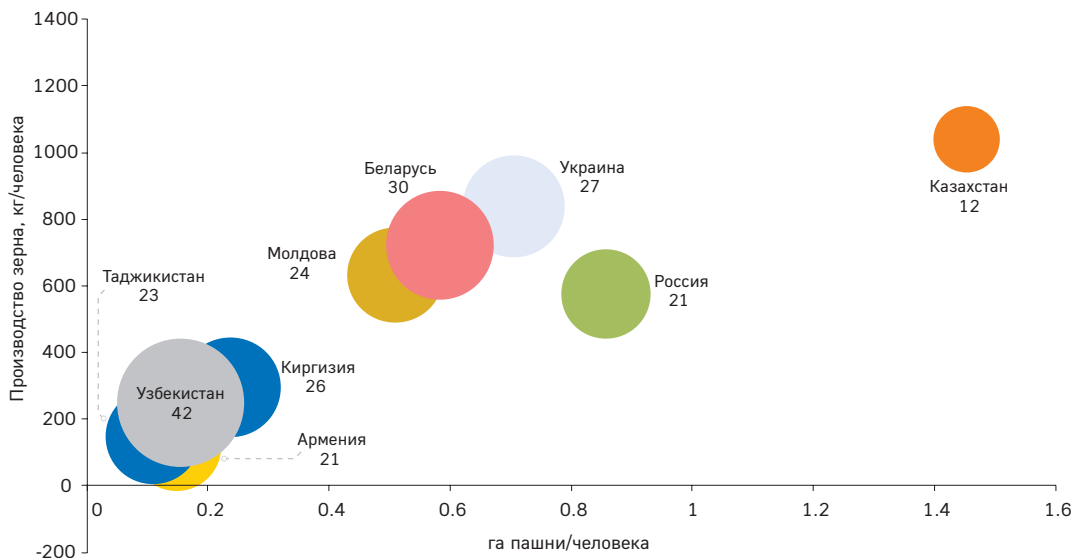


Рисунок 27. Динамика производства зерна в 2000–2010 гг., млн тонн.

Рисунок 28. Производство зерна на душу населения и обеспеченность пашней в странах СНГ в 2005–2010 гг., млн тонн (площадь пузырьков равна урожайности, ц/га).



1.6. Место и роль ЕЭП+Украина в международном зерновом производстве

Страны ЕЭП+Украина (Беларусь, Казахстан, Россия и Украина) в последние годы заняли прочные позиции на мировом рынке зерна. Доля ЕЭП+Украина в мировой торговле последние пять зерновых лет составила в среднем: по ячменю — 36.3%, по пшенице — 21.5%, по кукурузе — 7.7%.

Валовые сборы в ЕЭП+Украина обладают высокой изменчивостью из-за низкого технологического уровня и значительных колебаний агрометеорологических условий. Если в ближайшие два года погода будет в рамках средних показателей, то можно ожидать средних значений урожайности и валовых сборов для ЕЭП и Украины. Валовые сборы составят в среднем: в России около 90 млн тонн, в Украине — 50 млн тонн, в Казахстане — 17 млн тонн, в Беларуси — 9 млн тонн. Соответственно доля ЕЭП+Украина в мировом экспорте пшеницы может вырасти до 25%, в экспорте ячменя — до 38–40%.

В перспективе ЕЭП+Украина, при условии модернизации своего зернового хозяйства, имеет потенциальные возможности для увеличения как номинальных объемов экспорта, так и доли в мировой торговле. ЕЭП+Украина обладает уникальными возможностями увеличения вклада в решение мировых продовольственных проблем. Возможности развития зернового производства определяются естественными сравнительными преимуществами ЕЭП: наличием крупнейших в мире ресурсов пахотных земель, запасов водных ресурсов, промышленности по производству минеральных удобрений, а также территориальной близостью к регионам мира, предъявляющим растущий спрос на зерно (страны Центральной и Юго-Восточной Азии, Среднего и Ближнего Востока, Южной Европы, Северной Африки).

В последние годы в мире сложилась устойчивая тенденция превышения спро-

са на зерно над его предложением. Это связано с целой совокупностью факторов, главные из которых — рост потребления в странах ЮВА и бурный рост производства биотоплива.

На внутреннем рынке ЕЭП+Украина благоприятные возможности связаны с ростом платежеспособного спроса на мясные и молочные продукты, что повышает потребности в фуражном зерне. Агропродовольственный рынок имеет значительный потенциал для роста, поскольку по уровню потребления на душу населения основных продуктов питания (за исключением хлеба) страны ЕЭП+Украина отстают от экономически развитых стран. По многим позициям продовольственной корзины можно ожидать значительного роста рынков в ближайшие пять-семь лет.

Потребление зерна внутри ЕЭП+Украина в целом будет расти за счет расширения фуражного потребления (вследствие роста производства продукции животноводства) и использования зерна для его глубокой переработки, но темпы его будут отставать от роста производства продукции животноводства. Одновременно продовольственное потребление будет сокращаться, как и масштабы использования на семена, что связано с применением более совершенных технологий производства.

Потенциальная привлекательность выращивания зерновых и масличных культур имеет вместе с тем крайне плохие стартовые условия из-за устаревших основных фондов, слабой инфраструктуры, несовершенства и противоречивости законодательной базы, недостатка квалифицированных кадров, невысокого уровня применяемых аграрных технологий, что приводит к низкой урожайности и большими потерями при уборке и хранении зерна. При значительном потенциале экспорта зерна Россия является крупнейшим импортером мяса. Кроме того, в 90-е годы государство в странах ЕЭП+Украина во многом устранилось из сферы регулирования продовольственных рынков. Была резко снижена защита отечественных производителей, а внутренний рынок широко открылся для поставок субсидируемой импортной продукции.

Среди неблагоприятных климатических условий, снижающих продуктивность сельского хозяйства ЕЭП+Украина, первое место занимают условия увлажнения, порождающие засухи, второе место — температура зимнего периода, обуславливающая высокие риски гибели и повреждения зимующих культур, третье место — недостаточные термические ресурсы теплого периода года, ограничивающие производство сельскохозяйственных культур.

Для повышения эффективности использования огромных площадей плодородной земли, которые сегодня не обрабатываются, ЕЭП+Украина нуждается в новых сельскохозяйственных технологиях. Лучшие семена гибридов, средства для высококачественной обработки семян, новое поколение гербицидов, инсектицидов и фунгицидов в сочетании со сбалансированным питанием растений, новейшие «ноу-хау» в области агрономии — все это может повысить продуктивность сельского хозяйства до уровня показателей развитых рынков.

Зерновое хозяйство стран ЕЭП+Украина преодолело последствия трансформационного спада 90-х годов. В последние годы отмечается его достаточно динамичное

развитие, растет урожайность, расширяется применение современных технологий. Вместе с тем производительность труда остается на низком уровне, конкурентоспособность в ряде случаев достигается за счет массовой таможенно-тарифной защиты внутреннего рынка и бюджетного субсидирования. Явно недостаточны стимулы к технологической модернизации.

Проведенный анализ позволяет отметить, что при сохранении текущих подходов и технологий существуют явные пределы роста, урожайности, которые могут привести к ее стагнации после 2016–2018 годов, а возможности экстенсивного роста за счет ввода в оборот дополнительных площадей сельхозугодий потребуют значительных инвестиций и не обеспечат существенного роста конкурентоспособности.

Рисунок 29. Размеры пашни в странах ЕЭП+Украина в 2010 году, млн га (площадь пузырьков).

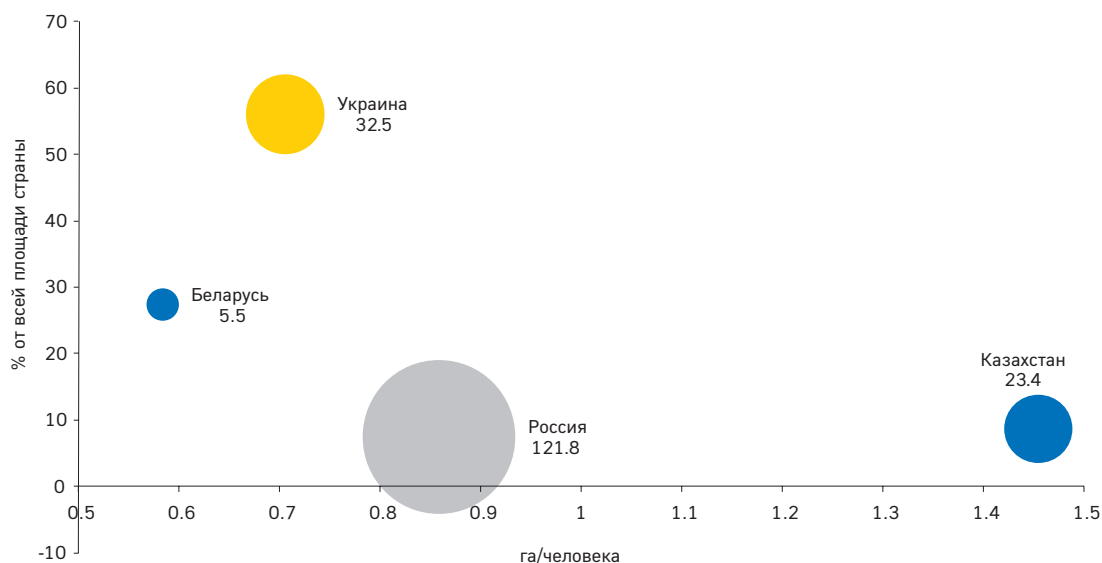
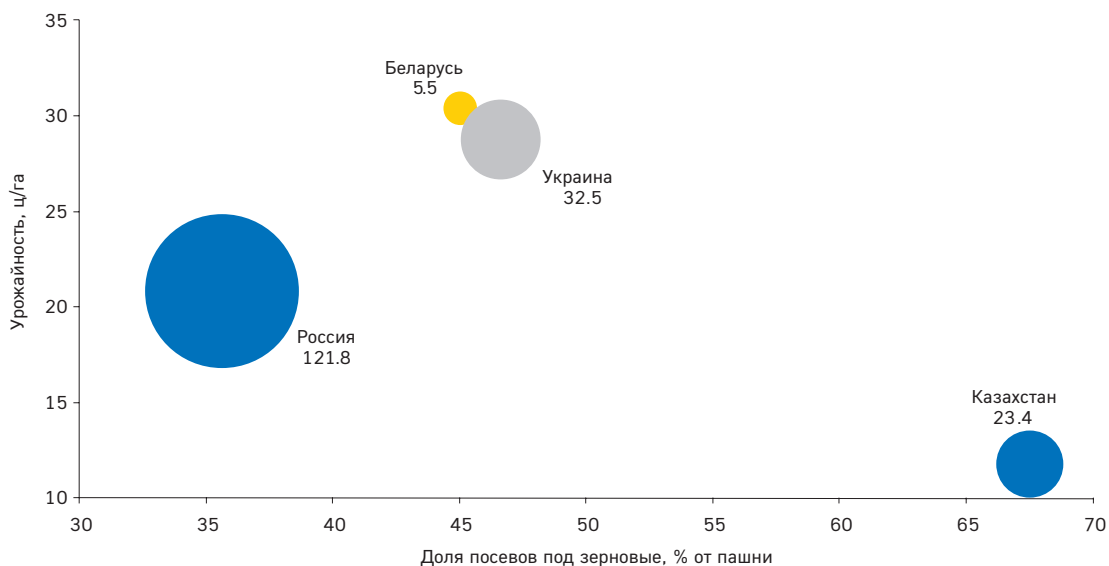


Рисунок 30. Средняя урожайность зерновых в ЕЭП+Украина в 2005–2011 гг. (площадь пашни равна площади пузырьков, млн га).



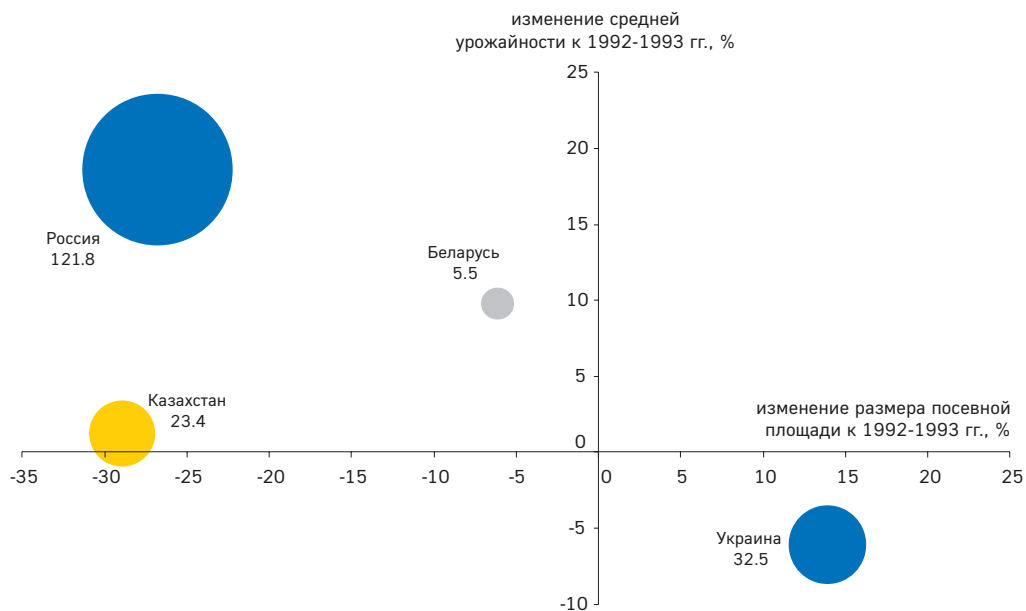


Рисунок 31. Изменение средних размеров посевных площадей и урожайностей в ЕЭП+Украина в 2005–2011 гг. по сравнению с 1992–1993 гг. (площадь пашни = площади пузырьков, млн га).

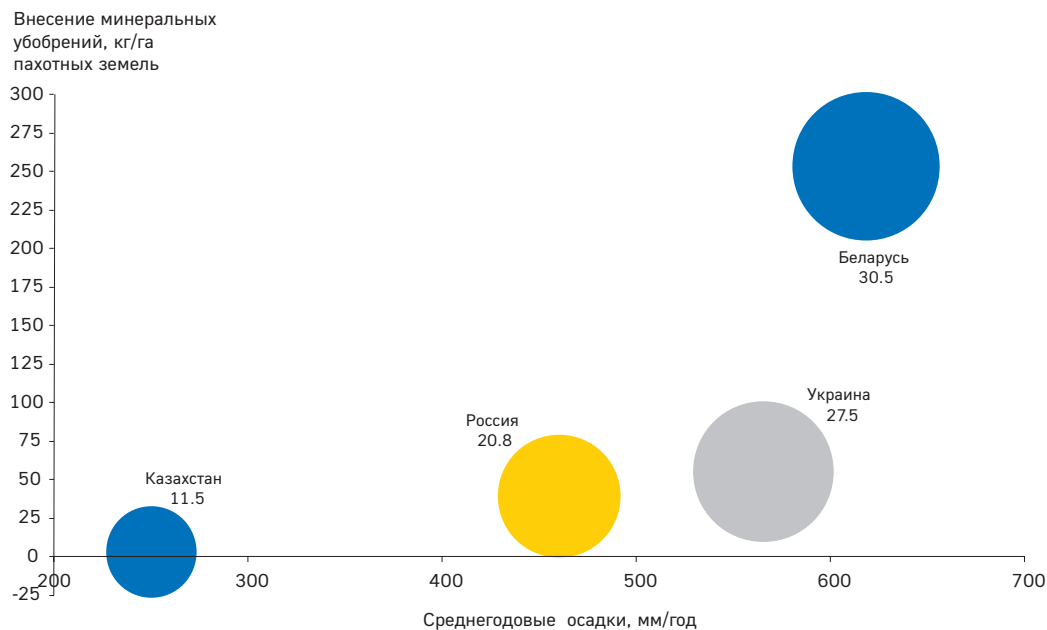


Рисунок 32. Внесение минеральных удобрений, среднегодовые осадки и урожайность (площадь пузырьков, ц/га) в ЕЭП+Украина в 2005–2009 гг.

Рисунок 33.

Экономические показатели сельского хозяйства в ЕЭП+Украина в 2006–2010 гг. (площадь пузырьков = средняя добавленная стоимость \$ млрд).

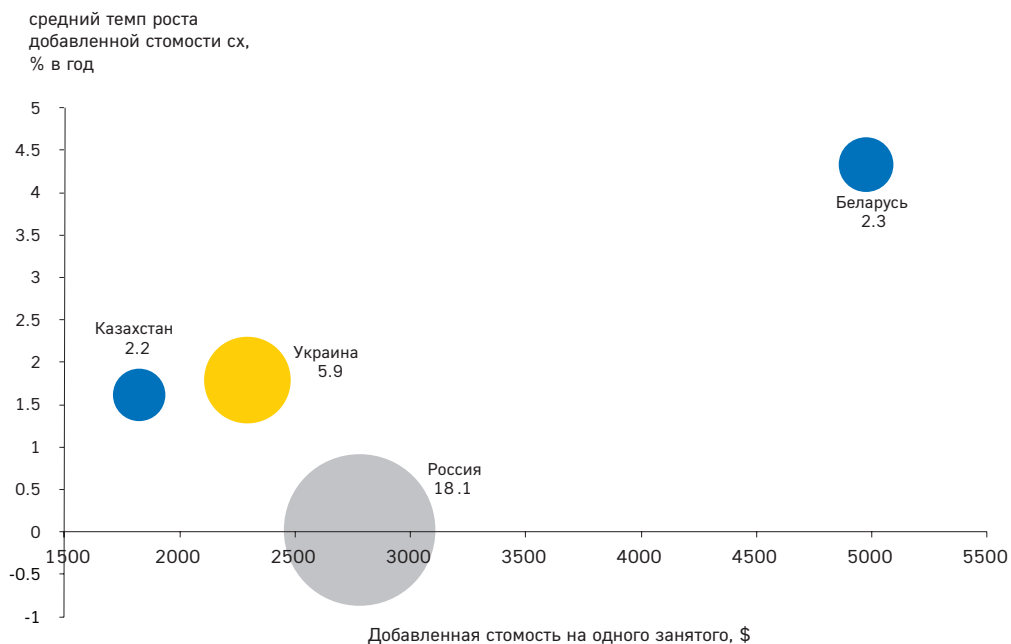
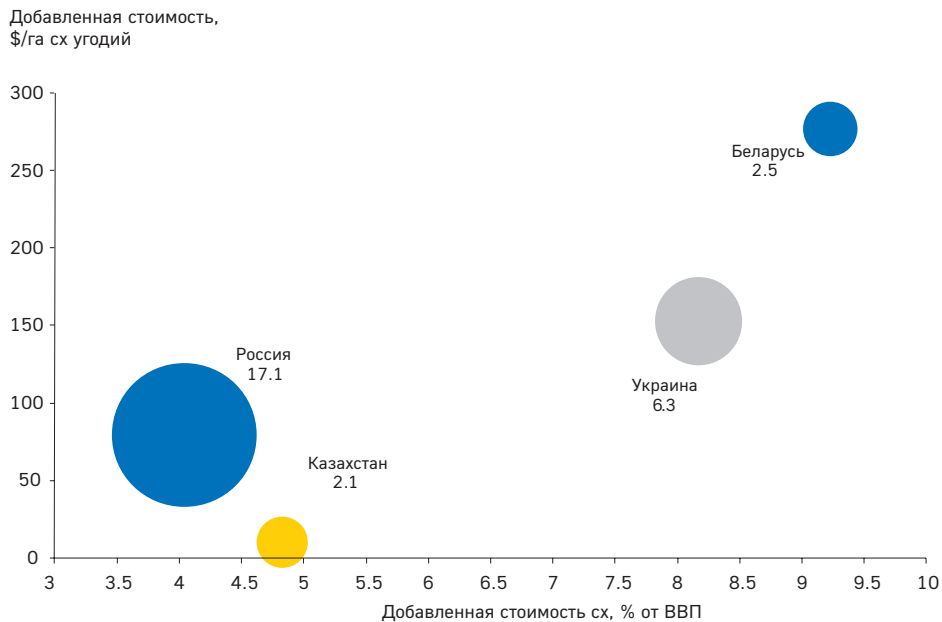


Рисунок 34.

Экономические показатели сельского хозяйства в ЕЭП+Украина в 2010 году (площадь пузырьков = средняя добавленная стоимость \$ млрд)



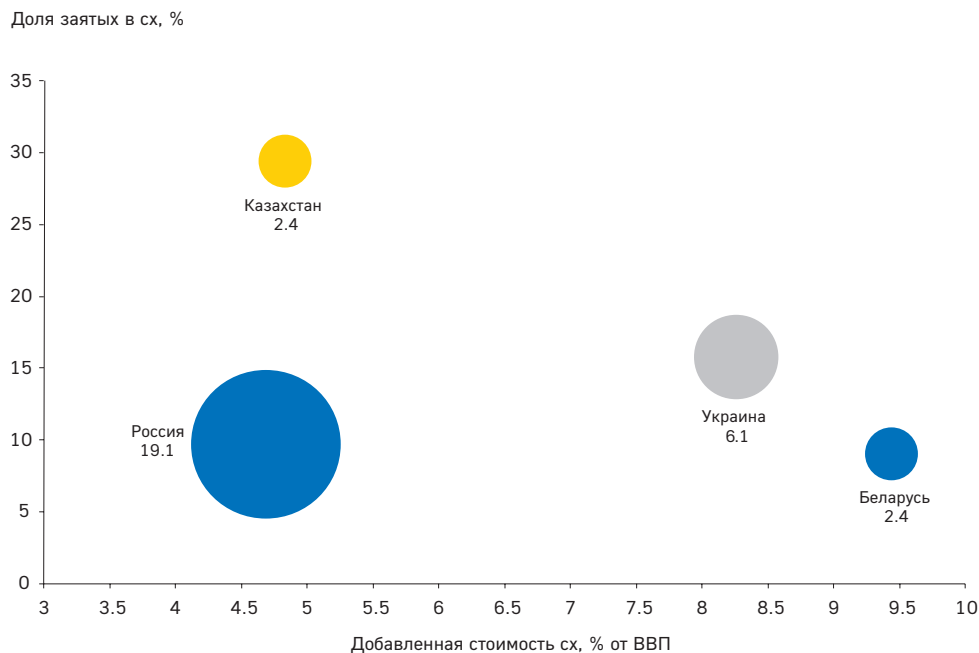


Рисунок 35. Экономические показатели сельского хозяйства в ЕЭП+Украина в 2009 году (площадь пузырьков = средняя добавленная стоимость, \$ млрд).

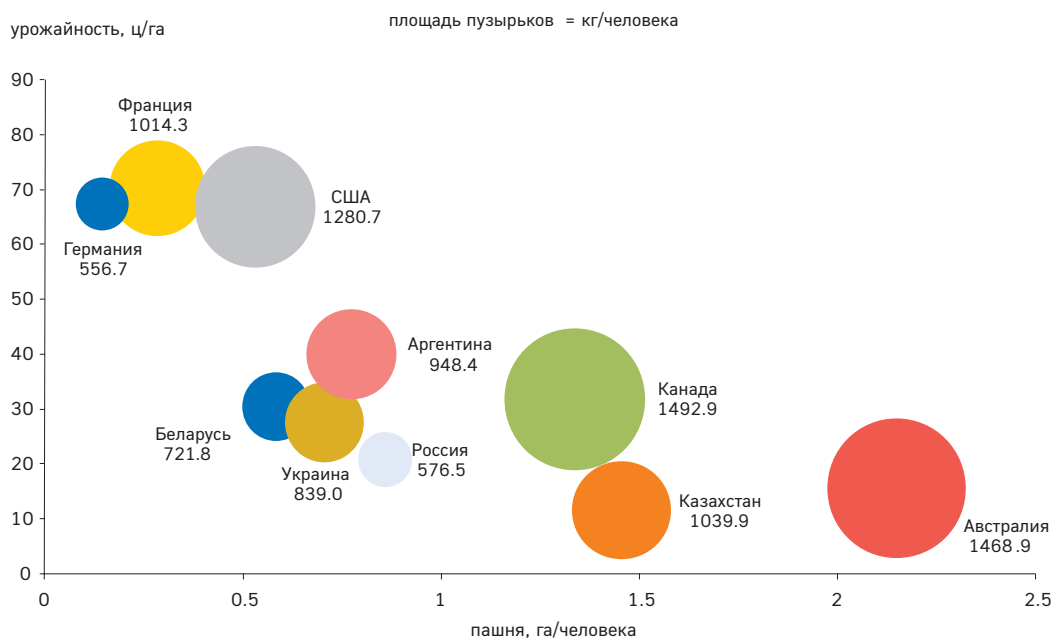


Рисунок 36. Среднее удельное производство зерна на душу населения в ЕЭП+Украина и основных странах-экспортерах зерна, 2005–2009 гг.

Рисунок 37. Средняя урожайность зерна в ЕЭП+Украина и основных странах-экспортерах зерна 2005–2009 гг.

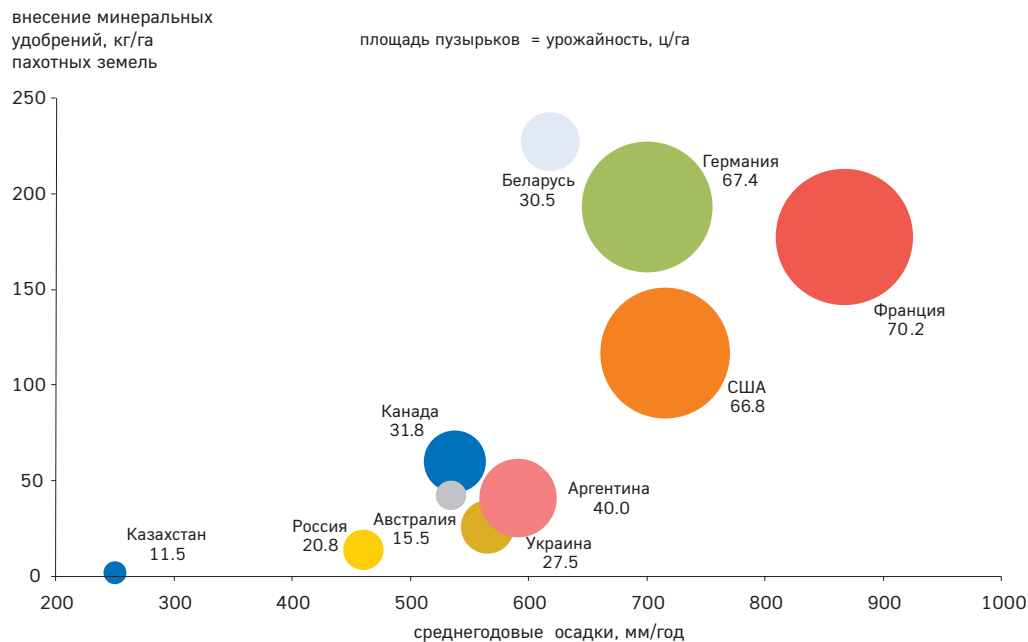
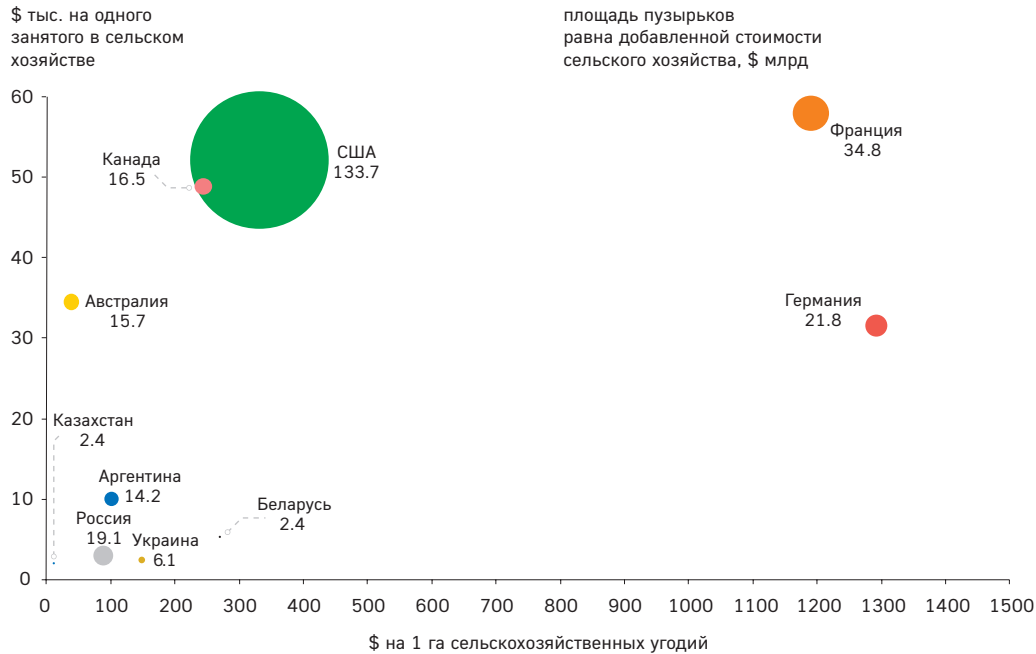


Рисунок 38. Добавленная стоимость сельского хозяйства в ЕЭП+Украина и основных странах-экспортерах зерна в 2009 году (в постоянных \$ 2000 г.).



Врезка № 3. Перспективы создания Зернового пула (Россия-Казахстан-Украина).

Идея создания зернового пула с участием России, Казахстана и Украины для осуществления внешней торговли обсуждается на постсоветском пространстве уже давно. Одна из причин идеи создания зернового пула — это желание наладить координацию усилий по экспорту зерновых, которая дала бы возможность сэкономить на внутренних перемещениях зерна, тем более что основная масса как российского, так и украинского и казахстанского зерна на экспорт отгружается через глубоководные черноморские порты. Сэкономив на логистике, участники пула смогут предложить конкурентную цену на внешнем рынке.

Согласно позиции РЗС речь идет о выработке общих правил для устранения конкуренции между странами, которая существует в сфере экспорта зерна в Причерноморском бассейне. Это приводит к достаточно серьезным потерям. Украина, Казахстан и Россия теряют в цене как минимум \$10 с тонны по отношению к конкурентам. Это объективное обстоятельство потерь от дополнительной конкуренции, помимо коммерческой, и приводит к идее объединения усилий с тем, чтобы нивелировать эти потери. Создание зернового пула облегчит решение задач, с которыми не могут самостоятельно справиться трейдеры, но решение которых вполне под силу политикам.

Речь идет об унификации правил, которые существуют на национальных территориях, а также о единой политике, проводимой государствами на внешних рынках. По мнению РЗС, в рамках создания этого пула нужно объединить ведение переговорного процесса общими усилиями. Это задача государств, а не компаний. Россия, Украина и Казахстан, как страны, должны защищать свои интересы на внешних рынках. Создание трехстороннего зернового пула России, Украины и Казахстана должно основываться, прежде всего, на унификации правил торговли и государственной политики в отношении экспорта зерна в этих странах.

Что касается единых правил работы, то здесь, прежде всего, речь идет о логистике, в сфере которой сегодня каждая из трех стран применяет различные инструменты. Необходимо составить перечень первоочередных параметров единой политики, и по каждому пункту найти оптимальные, единые для всех участников пула условия.

Еще одним вариантом взаимодействия РЗС называет взаимопоставки зерна. Если такие договоренности будут достигнуты, вполне возможно было бы переэкспортировать украинские зерновые ресурсы, а потребности украинского внутреннего рынка восполнить за счет России, сделав то же самое по отношению Казахстана к России. Это позволит значительно сэкономить на транспортировке.

Украинские эксперты при обсуждении пула выражают беспокойство в отношении возможного использования экспортной инфраструктуры страны ее партнерами. По мнению украинской стороны, создание зернового пула невозможно, так как в Украине, как и в России, не существует государственной монополии на торговлю зерном, а на зерновом рынке работает много частных компаний зернотрейдеров

(в отличие, например, от Казахстана, где с 1995 года работает АО “Продовольственная контрактная корпорация” со стопроцентным участием государства в его уставном капитале).

Очевидно также, что функционирование зернового пула невозможно без проведения согласованной государственной политики трех стран по регулированию внутренних рынков и экспорта, отказа от установления экспортных ограничений, к которым очень часто прибегают правительства России, Казахстана и Украины, или без согласования введения подобных ограничений.

При заключении/перезаключении между профильными министерствами Украины, России и Казахстана соглашений о сотрудничестве в области сельского хозяйства необходимо включить в них положения об обязательном систематическом взаимном обмене информацией относительно конъюнктуры рынков зерна в Украине и России, прогнозных продовольственных балансах зерна и продуктов его переработки, о заблаговременном информировании сторон об интервенционных мероприятиях и о внесении изменений в режимы лицензирования и квотирования импорта или экспорта сельскохозяйственной продукции. Кроме того, в межправительственных договоренностях могут быть поставлены и другие задачи, например, такие как:

- реализация общих программ по поддержке диверсификации с учетом сырьевых зон и наличия мощностей для промышленной переработки этого сырья на территории сторон;
- развитие инфраструктуры для торговли и доступа продовольствия в отдаленные дефицитные районы;
- сокращение маркетинговых затрат при торговле;
- общие инвестиционные проекты по портовой и транспортной инфраструктуре;
- сбор и обмен рыночной информации относительно конъюнктурных особенностей определенного маркетингового года.

Для реализации этих целей может быть создан общий фонд финансирования.

Раздел II. Международный опыт регулирования зерновых рынков

2.1. Регулирование рынка зерна на национальном уровне

Сезонный характер производства, переменчивость погодных условий, низкая производительность и рискованный характер ведения земледелия обусловили его невысокую рентабельность и скорость оборота капитала в сельском хозяйстве по сравнению с другими отраслями экономики, что предполагает определенное государственное вмешательство, основанное на двух принципах:

По мнению казахстанских экспертов, для функционирования зернового пула необходимо создать высший управляющий орган, чтобы избежать конфликта интересов. Одной из целей пула может быть взаимодополнение имеющихся потенциалов (производственного, логистического, сочетания качества пшеницы разных стран) и экономия на этой основе инвестиций в дорогие инфраструктурные проекты. Для Казахстана приемлемыми условиями вхождения в трехсторонний зерновой пул являются:

- обязательная гарантированная ежемесячная квота на экспорт казахстанского зерна через портовые терминалы России и Украины на Черном, Азовском и Балтийском морях;
- единая справедливая тарифная политика при железнодорожной перевозке казахстанского зерна на экспорт через территории России и Украины;
- проведение SWOP операций;
- наращивание экспорта казахстанской муки.

Кроме того, казахстанская качественная пшеница на сегодняшний день остается недооцененной на мировом рынке. В этой связи, дополнительным условием Республики Казахстан при вхождении в трехсторонний зерновой пул будет признание индивидуальной товарной позиции для казахстанской высокопротеиновой пшеницы.

Сама необходимость кооперации России, Казахстана и Украины в виде зернового пула остается актуальной и в целом не отвергается. При этом причина отсутствия единой позиции, как и при любом другом объединении, заключается в отстаивании каждой из сторон своей позиции при разделении сфер влияния, поскольку указанные страны, по сути, являются главными конкурентами по отношению друг к другу, в связи с чем каждая зерновая держава, естественно, будет заинтересована в защите своих интересов, в том числе в реализации экспортного потенциала собственного зерна.

- саморегулирование рынка возможно лишь в ограниченных масштабах;
- аграрное производство как отрасль не является самодостаточной и требует государственной поддержки.

Аграрная политика государства реализуется посредством поддержки сельскохозяйственных производителей через субсидирование, особый режим налогообложения производителей и меры по регулированию цен на продукцию, а также за счет стимулирования потребительского спроса на внутреннем и/или внешнем рынках. Это предполагает использование различных инструментов регулирования агропродовольственного рынка и, в частности, рынка зерна, направленного на стабилизацию и поддержание доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей, обеспечение доступности продовольствия для населения.

В практике стран-производителей зерна используются различные механизмы регулирования рынка зерна в зависимости от уровня развития рыночной экономики,

сложившихся традиций и бюджетных возможностей государственного вмешательства, а также обязательств, принятых при вступлении в ВТО и другие международные интеграционные объединения.

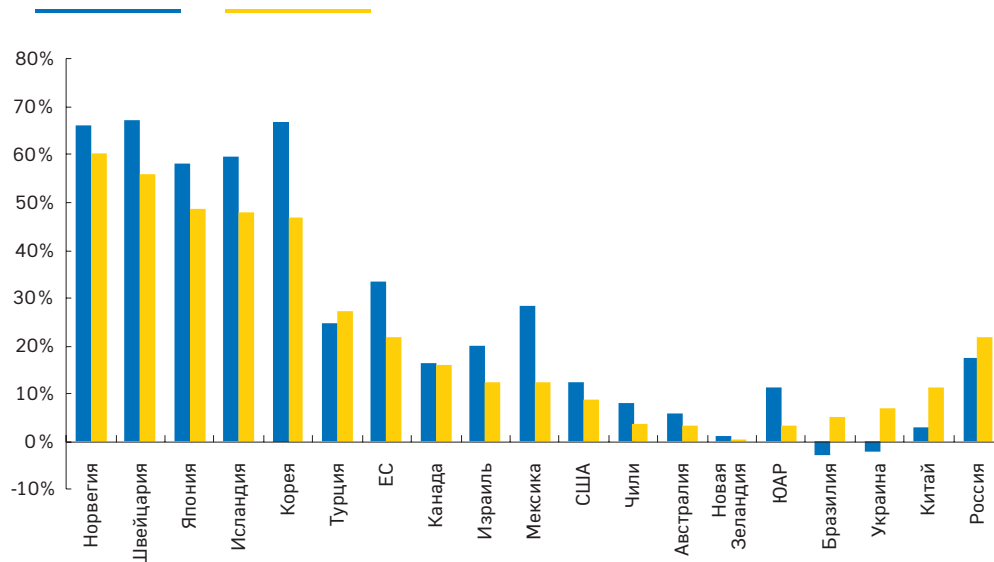
С определенной долей условности можно выделить несколько групп стран:

- страны с исторически сложившимся высоким уровнем поддержки и защиты сельского хозяйства;
- страны, где прямая поддержка цен на сельхозпродукцию минимизирована и используются косвенные рычаги регулирования;
- страны с переходной экономикой, где широко используются меры стимулирования и поддержки производственной активности в сельском хозяйстве и ценовое регулирование.

Для всех аграрных экономик характерным является динамичный рост поддержки общих услуг в сельском хозяйстве, к которым в терминологии ОЭСР относятся поддержка научных исследований, образования, финансирование мероприятий по контролю над безопасностью продовольствия, развитие инфраструктуры, поддержка маркетинга, содержание государственных запасов для обеспечения продовольственной безопасности и т. п. Масштабы поддержки этих направлений деятельности устойчиво растут, а в развитых странах это направление поддержки является основным для бюджетополучателей.

При этом в США и ЕС приоритетным направлением использования средств для поддержки общих услуг является продвижение продукции на рынки. Бразилия и Китай сконцентрировали усилия на развитии рыночной инфраструктуры. Австралия выбрала приоритетом поддержку научных исследований, а Украина — сельское образование. В России же основные средства по этому направлению используются на инспекционную деятельность.

Рисунок 39. Масштабы общей поддержки сельского хозяйства.



Источник: ОЭСР.

Конкретные национальные программы поддержки и государственного регулирования формировались исходя из страновой специфики, исторических традиций, обязательств в рамках международных соглашений и возможностей бюджетной поддержки.

Так, **аграрная политика США** включает в себя программы по стабилизации и поддержке доходов и цен. В настоящее время поддержка производителей сельскохозяйственной продукции осуществляется на основании закона 2008 года «О продовольствии, консервации и энергии» («Food, Conservation, and Energy Act of 2008»). Программы стабилизации доходов в сельском хозяйстве основаны на денежных выплатах непосредственно фермерам и предполагают следующие подпрограммы:

- Прямые платежи производителям зерновых — фиксированные выплаты из расчета единицы произведенной продукции для каждого ее вида (рассчитывается на основе засеянных площадей и их урожайности).
- Антициклические платежи — выплата фермерам компенсаций в случае, если рыночная цена на товар окажется ниже зафиксированной в данной программе целевой цены.
- Товарные «бесштрафные» ссуды под залог будущего урожая.
- Государственные программы страхования. Помимо страхования собственно фермерских доходов в рамках развития экспорта зерна, государственное агентство RMA обеспечивает поддержку перестрахования.

Масштабы прямой поддержки в сфере производства зерна крайне ограничены. Государство также активно участвует в развитии инфраструктуры (строительство дорог, водо- и энергоснабжение, телефонизация, компьютеризация, создание дополнительных мощностей по хранению).

Экспорт зерна децентрализован и осуществляется частными компаниями, а его косвенную поддержку со стороны государства обеспечивают активная деятельность госчиновников по продвижению продукции на зарубежные рынки, предоставление странам-покупателям кредитов и займов на закупку американского зерна, финансирование поставок зерна в третьи страны частными компаниями в рамках программ продовольственной помощи, предоставление гарантий по экспортным кредитам и др.

В США действуют также различные законы и нормативные предписания по ряду вопросов рыночной торговли и сбыта, направленные на обеспечение равноправных условий участия субъектов рынка (по продуктовой цепочке), исключение возможного неравенства сельхозпроизводителей в этих взаимоотношениях и обеспечение своевременности и полноты оплаты (например, «О честной практике сельскохозяйственной торговли», «О хранении на складах», «О комиссии по торговле товарными фьючерсами»). В значительной части этих законов регламентированы вопросы оперативности расчетов за поставки, при этом вводится немедленный внесудебный арбитраж возникающих споров. Закон «О хранении на складах» предусматривает контроль государством платежеспособности элеваторов и складов и формирование специального страхового фонда для обеспечения гарантий сельхозпроизводителям при банкротстве хранителя.

Врезка № 4. Институты регулирования рынка зерна

В США Товарно-кредитная корпорация (ТКК), созданная в 1933 году, призвана обеспечить реализацию следующих функций:

- поддержка цен на сельскохозяйственные продукты с помощью ссуд, закупок, платежей и других операций;
- приобретение сельскохозяйственной продукции для федеральных нужд и межгосударственных поставок (также ТКК может вносить сельхозпродукцию в качестве пожертвований в американские, иностранные и международные благотворительные общества, что является мощным инструментом вхождения на новые рынки);
- изъятие с рынка излишков сельскохозяйственной продукции;
- реализация мер по расширению внутренних рынков сбыта;
- содействие развитию агропродовольственного экспорта;
- осуществление операций поддержки рынков и цен обязательных продуктов;
- проведение залоговых операций.

В настоящее время роль ТКК в реализации зерновой политики существенно снизилась, так как резкий рост внутреннего спроса на зерно для производства биотоплива и продуктов глубокой переработки на фоне роста потребления зерна на мировом рынке стал мощным фактором поддержки закупочных цен, а программы прямых выплат обеспечивают стабильность фермерских доходов. Однако возможность использования механизма ТКК сохраняется.

В Канаде регулирование рынка зерна основывается на контрактации закупок и деятельности Канадского пшеничного комитета (CWB-Canadian Wheat Board), который был создан в 1919 году, но через год был ликвидирован. Однако в 1929-м в связи с обвалом цен на пшеницу правительство провело кредитную интервенцию для поддержания цен. Чрезвычайным мерам интервенции был придан официальный статус в 1935 году с принятием закона «О Канадском совете по пшенице». Первоначально на CWB была возложена обязанность по сбыту пшеницы, которую фермеры поставляли на добровольной основе. Но в 1943 году поставки стали обязательными.

В США, Канаде и Австралии примерно в одно и то же время были созданы соответствующие институты регулирования рынка зерна, которые в Канаде и Австралии заняли монопольное положение на экспорте и, частично, при внутреннем обороте зерна. При этом эффективность деятельности госкомпаний в Канаде и Австралии неоднократно ставилась под сомнение независимыми экспертами и подвергалась критике за практику ценовой дискриминации и монопольное положение на национальном рынке. В настоящее время эти компании идут по пути преобразования в рыночные, оставаясь крупными и аффилированными с государством хозяйствующими субъектами рынка зерна.

Рассматривая опыт развивающихся экономик БРИК следует отметить, что с точ-

В настоящее время фермеры в Западной Канаде обязаны реализовать через CWB произведенные ими пшеницу и ячмень на экспорт и для внутреннего потребления.

Декларируемой целью CWB является реализация высококачественного зерна на внутреннем и международных рынках с максимальной выгодой для первичных производителей зерна.

CWB является эксклюзивным экспортером пшеницы и ячменя на мировом рынке, а также занимает доминирующие позиции на внутреннем рынке. При этом создана система расчетов, предполагающая пулинг цен, что обеспечивает разделение рисков между производителями зерна Западной Канады, связанных с колебанием цен в течение сезона. Зарубежные конкуренты (например, США и ЕС) активно проявляли интерес к тому, насколько эффективно CWB субсидирует производство зерна в Канаде или его экспорт. В течение прошедшего десятилетия правительство США провело восемь исследований или обследований CWB, но не выявило наличия недобросовестной торговой практики. При этом независимые исследования также не выявили и существенной эффективности КСП для обеспечения эффективных продаж или экспортных поставок.

Система регулирования в **Австралии** имеет ряд подобных черт и базируется на деятельности Австралийского совета по пшенице (**AWC**), созданного в 1915 году. В 1948-м был принят Закон «О стабилизации производства австралийской пшеницы», определявший полномочия **AWC** до 1988 года. Ввиду того, что импорт пшеницы в Австралию запрещен правилами карантинной службы, монопольная власть на внутреннем рынке предоставила **AWC** широкие возможности для реализации ценовой дискриминации между внутренними и внешними рынками. В 1989 году на основании Закона «О сбыте пшеницы» деятельность **AWC** была переориентирована с максимизации стоимости экспорта на максимизацию доходов производителей и была ликвидирована монополия **AWC** на продажу зерна в Австралии. С 1989 года правительство прекратило поддерживать гарантированные минимальные цены на пшеницу. В 1999 году **AWC** была преобразована в компанию с ограниченной ответственностью. При этом только фермеры-производители пшеницы могли являться держателями так называемых акций класса «А» в компании «**AWC** Лимитед». С 2007 года был отменен статус централизации полномочий **AWC** в вопросах экспорта зерна.

ки зрения эволюции системы госинтервенций интересен опыт **Индии**, где для поддержания цен на пшеницу правительством устанавливается минимальная цена поддержки, по которой закупается зерно у производителя. Закупленное зерно может направляться на экспорт или распродается Public Distribution System (PDS) по социально низким ценам для беднейших слоев населения. Такая схема регулирования внутреннего рынка оказалась высокзатратной и демонстрирует низкую эффективность: до 10% продукции портится или теряется, в среднем только 41% оставшегося урожая идет беднякам, а остальной объем реализуется через неформальные каналы. В настоящее время происходит переход к более свободной торговле зерном, а государство с его ценой поддержки будет «покупателем последней

надежды». В перспективе предполагается, что экспортно-импортная политика Индии будет основываться на системе переменных тарифов, которые должны заменить квоты.

В **Бразилии** действует ряд программ поддержки минимальных гарантированных цен, однако масштабы крайне незначительны, хотя на их реализацию направляется около половины всей бюджетной поддержки фермеров. Интерес представляет программа PEP, которая предусматривает поддержку операторов рынка, которые принимают обязательства закупать пшеницу и кукурузу по ценам не ниже минимально гарантированных. Также действуют программы поддержки закупок будущего урожая, являющиеся механизмом хеджирования фермерских рисков. Для обеспечения доступности инвестиционных кредитов вместо программы поддержки закупок сельхозтехники введена новая программа их финансирования банком развития. С 1994 года реализуется программа финансирования под будущий урожай CRP (аналог форвардных контрактов). Предусмотрено использование долгового обязательства по поставкам товарной продукции, которое дает держателю складского свидетельства безусловное зарегистрированное право на продукцию (возможно и произведенную в будущие периоды, если финансирование не будет обеспечено текущей поставкой) или денежные средства. В результате использования этого инструмента объемы финансирования выросли с практически нулевого значения до \$5 млрд в год.

2.2. Регулирование рынка зерна в интеграционных объединениях

В международных интеграционных структурах масштабы и направленность взаимодействия и направления поддержки зернового сектора существенно отличаются, что определяется самой природой тех или иных объединений. Так, в рамках таможенных союзов или зон свободной торговли взаимодействие концентрируется на условиях доступа к рынкам, международной кооперации, стимулировании инвестиций. При этом даже в этой относительно небольшой сфере отмечается высокая результативность. Так, после 10-летнего переходного периода, в течение которого произошла отмена импортного тарифа при поставках зерна между членами **НАФТА**, торговля сельскохозяйственной продукцией между Мексикой и США выросла с \$7.3 млрд в 1994 году до \$20.1 млрд в 2006 году.⁸ Масштабы агропродовольственной торговли в рамках НАФТА за 2000–2010 годы выросли в 2.06 раз при росте общей взаимной торговли в 1.6 раза.

Таможенный союз **МЕРКОСУР** объединяет как нетто-экспортеров, так и нетто-импортеров зерна, в том числе ассоциированных членов, которые также применяют взаимные преференции при торговле зерном.⁹ В число членов МЕРКОСУР входят Аргентина и Бразилия, которые производят 80% пшеницы и 90% кукурузы в Южной Америке. Аргентина при этом входит в пятерку крупнейших мировых экспортеров пшеницы. Доля МЕРКОСУР в мировом экспорте кукурузы превышает 30%. В то же время члены МЕРКОСУР (включая ассоциированных) являются крупными импортерами зерновых. Так, Бразилия ежегодно импортирует 5–7 млн тонн пшеницы, Перу и Венесуэла в отдельности — по 2 млн тонн кукурузы и по 2 млн

тонн пшеницы. При поставках зерна между членами импортные пошлины установлены на нулевом уровне, а для стран вне зоны МЕРКОСУР — на уровне 10%. В настоящее время Бразилия намерена повысить импортные пошлины на пшеницу производства стран, которые не входят в МЕРКОСУР до запретительного уровня в 35%. Официально данная мера будет предпринята с целью урегулировать цены на зерно на внутреннем рынке. На практике это приведет к сокращению объемов закупок американской пшеницы.¹⁰

Зона свободной торговли АСЕАН¹¹ (АФТА) создана в 1992 году и является торговым блоком соглашения Ассоциации государств Юго-Восточной Азии для поддержки местного производства во всех странах АСЕАН. Для устранения тарифных и нетарифных барьеров в регионе было подписано соглашение об общем эффективном льготном тарифе. В результате торговля агропродовольственной продукцией между странами АСЕАН выросла к 2010 году по сравнению с 1990 годом в три раза, по сравнению со странами вне зоны АФТА.¹²

Значимые особенности имеет регулирование рынка зерна в **странах членах ЕС**, которое осуществляется как на национальном, так и на наднациональном уровне. Согласно статье 33 договора о создании ЕС, его целями являются поддержание доступных для европейских потребителей цен и достаточных прибылей фермеров, в частности посредством создания общей организации сельскохозяйственных рынков и через гарантию соответствия принципам единой цены, финансовой солидарности и превалирования интересов Сообщества. Сельское хозяйство является единственной отраслью ЕС, где принята единая аграрная политика (САР), на реализацию которой направляется около 44% бюджета ЕС. Общая аграрная политика реализуется с 1962 года, является сферой компетенции, разделенной между Европейским союзом и странам — членами Союза, и базируется на принципах единства рыночного пространства и свободного перемещения продукции в пределах ЕС, общих таможенных правил по отношению к третьим странам, финансовой солидарности на основе общего бюджета финансирования сельскохозяйственных программ.

САР прошла достаточно длительный эволюционный путь от прямой поддержки цен сельхозпроизводителей, массивных интервенционных операций, жесткого закрытия доступа на внутренний рынок и экспортного субсидирования к системе поддержки доходов фермеров. САР уже достигла своей главной цели — самообеспечения продуктами питания ЕС. Тем не менее вскоре подтвердилась необходимость значительных изменений для корректировки дисбаланса и перепроизводства, явившегося следствием САР. Реформа в июне 2003 года привела к ряду новаций: система единых выплат фермерам ЕС, не связанных с производством (Single Payment Scheme);¹³ приведение этих выплат в соответствие со стандартами, относящимися к окружающей среде, здоровью растений и животных; усиленная политика развития села с одновременным сокращением прямых выплат; установление верхнего порога затрат на рыночную поддержку и прямую помощь с 2007 по 2013 годы.

В результате из €56 млрд бюджета САР в 2011 году 65% средств были направлены на несвязанные прямые выплаты, которые являются инструментом поддержки доходов фермеров, а 22.4% средств были направлены на программы сельского разви-

тия. Одновременно устойчиво сокращаются выплаты, связанные с регулированием отдельных рынков сельхозпродукции, доля которых в общем объеме финансирования составила 5.6%, уменьшившись по сравнению с 2008 годом почти в два раза (11.6%).

Основными инструментами зерновой политики ЕС являются интервенционные цены, экспортные субсидии, прямые платежи, импортные пошлины и тарифные квоты.

Внутренний рынок многие годы поддерживался системой интервенционных закупок, при этом минимальная цена определялась Советом министров ЕС, а объемы закупок устанавливались для каждой страны. Доля бюджетной поддержки производства пшеницы в ЕС динамично росла до 2004 года, достигнув €10.8 млрд (около трети всей поддержки из бюджета ЕС), в основном за счет финансирования интервенционных закупок. Однако интервенционный механизм, особенно после расширения ЕС, демонстрировал низкую эффективность и высокую потребность в средствах. Искусственное поддержание высоких внутренних цен ЕС в начальный период (в 1967/1968 году цены на пшеницу превышали мировые на 185%, на кукурузу — на 160%, а на семена масличных — на 200%) в сочетании с таможенным протекционизмом привели к резкому увеличению производства и изменению торговой позиции ЕС: от нетто-импортера большинства видов продукции — до нетто-экспортера. 1980-е годы стали периодом резкого увеличения бюджетных расходов, поставив под сомнение саму политическую приемлемость CAP (в отдельные периоды до 2000 года экспортные субсидии достигали трети, а затраты на хранение — 18% бюджета CAP). В рамках новых подходов в 2006 году были свернуты программы закупочных интервенций на рынке зерна (хотя формально действуют все ранее принятые директивы), а финансирование мероприятий по регулированию рынка зерна сократилось в 2010 году до €0.1 млрд. Практически прекращено субсидирование экспорта зерна.¹⁴

В ЕС предусмотрено лицензирование импорта и экспорта продукции, в том числе зерновых, однако оно, по сути, носит уведомительный характер. Рынок ЕС защищен тарифными квотами и пошлинами от импорта зерна из третьих стран. С 1 января 2003 года установлена общая (глобальная) квота на ввоз пшеницы низкого и среднего качества — 2 млн 981 тыс. 600 тонн, в том числе установлены персональные страновые квоты для Канады (38 тыс. тонн) и США (572 тыс. тонн). Для ячменя введена общая квота на пивоваренные сорта (50 тыс. тонн) и на другие сорта ячменя (300 тыс. тонн). Трейдеры, получившие импортные лицензии, могут ввозить зерно по льготной пошлине в €12 за тонну. Вне установленных квот импорт пшеницы из стран Черноморского региона облагается пошлиной в размере €95 евро за тонну, которая фактически делает поставки невозможными. В 2011 году Украина в ходе длительных переговоров смогла договориться о выделении ей квоты на беспошлинный ввоз в ЕС пшеницы в размере 950 тыс. тонн с последующим увеличением до 1 млн тонн. При этом интересы России и Казахстана продолжают ущемляться. Такая политика находится в прямом противоречии с направлениями переговоров, ведущихся ЕС в рамках ВТО, а также с тенденцией к глобализации рынков.

Раздел III. Формирование устойчивого зернового хозяйства ЕЭП+

3.1. Основные подходы к формированию аграрной политики ЕЭП

Решение проблем развития зернового сектора возможно только в контексте общей аграрной политики стран-участников ЕЭП.

Аграрный сектор экономики стран Единого экономического пространства занимает относительно небольшое место в формировании национального валового внутреннего продукта и общем объеме инвестиций в основные фонды, однако имеет критически важное социально-экономическое значение. В сельской местности проживает значительная часть населения стран ЕЭП, а национальное сельское хозяйство является основой продовольственной безопасности. Для ряда стран Единого экономического пространства с относительно низкой плотностью населения сохранение и развитие сельского хозяйства становится все более существенным фактором территориальной целостности.

Уровень и динамика развития аграрного сектора в значительной степени определяют возможности динамичного роста сопряженных отраслей производства ресурсов для агропромышленного комплекса и состояние национальной продовольственной безопасности.

В современной экономике территориальное измерение стало одним из ключевых моментов для решения глобальной проблемы конкурентоспособности. Эффективное функционирование региональных интеграционных объединений все в большей мере влияет на результативность экономической деятельности. При этом эффект взаимодействия усиливается при географической концентрации ведущих конкурентов одной отрасли, что является объективной необходимостью формирования единой агропродовольственной политики (ЕАП). Дополнительным позитивным фактором является географическая, культурная и институциональная близость участников национальных агропродовольственных рынков ЕЭП, что формирует мощные стимулы к развитию.

Стратегической целью ЕАП является максимально эффективное использование агроприродного потенциала, обеспечение стимулов для развития конкурентоспособного аграрного производства как материальной основы обеспечения экономического роста в агропромышленном комплексе, устойчивое обеспечение внутренних потребностей в продовольствии, обеспечение продовольственной безопасности, усиление позиций на мировом агропродовольственном рынке за счет рационального международного разделения труда и интеграционного потенциала. При этом можно выделить несколько иерархических целей единой агропродовольственной политики для различных групп участников рынка:

1. Сельхозпроизводители

- Достижение приемлемого уровня и снижение волатильности доходов.
- Повышение конкурентоспособности сельскохозяйственного сектора.

2. Потребители

- Обеспечение продовольственной безопасности (физическая и экономическая доступность, безопасность продовольствия).

3. Общество в целом

- Защита окружающей природной среды и биоразнообразия.
- Сохранение агрокультурных ландшафтов и рекреационных зон.
- Обеспечение жизнеспособности сельских территорий.

Формирование и практическая реализация ЕАП требует синхронизации национальных аграрных политик, мер и инструментов государственного регулирования исходя из целей общей агропродовольственной политики ЕЭП и распределения функций наднационального и национального государственного регулирования и вмешательства. Как показывает опыт создания других интеграционных объединений (ЕС, НАФТА, МЕРКОСУР и др.), потребуется принятие ряда актов, которые обеспечат формирование региональных систем государственного регулирования и институтов, обеспечивающих общепринятый порядок регулирования (централизованный либо коллегиальный), создание надежного и эффективного механизма разрешения споров.

Эффективность ЕАП будет определяться уровнем реальной интеграции аграрных экономик стран-членов и синхронностью дальнейшего развития рыночных механизмов, рыночной, производственной и социальной инфраструктуры, смягчения негативных социально-экономических последствий текущего функционирования «незрелых» рынков, рационализации и оптимизации режимов природопользования. При этом необходимо основываться на уже принятых международных нормативных актах о создании Единой таможенной территории, формировании и функционировании Таможенного союза, унифицированных требованиях технического регулирования (включая технический регламент ТС «О безопасности зерна»), которые обеспечили гармонизацию принципов регулирования как внешней среды функционирования интегрированного рыночного пространства, частью которого является и рынок зерна.

Для сельского хозяйства ключевое значение имеет ратифицированное Россией, Казахстаном и Беларусью Соглашение о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства. Данное соглашение соответствует нормам международного права и требованиям ВТО и вводит ограничение господдержки в объеме 10% от произведенных сельскохозяйственных товаров в отношении мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю (для Республики Беларусь достижение разрешенного объема поддержки предусмотрено в 2016 году). Соглашение предусматривает ответственность сторон за превышение объемов поддержки в части нормы об их незамедлительном и безусловном прекращении и выплаты другим сторонам компенсации в размере объема мер поддержки, в наибольшей степени оказываю-

щих искажающее воздействие на торговлю — или ответственность за превышение разрешенного объема. Соглашение предусматривает наделение наднационального органа (Комиссии Таможенного союза) определенными полномочиями по мониторингу законодательства на предмет соответствия соглашению, а также подготовку ежегодных отчетов о соблюдении сторонами его положений и оказанию содействия в организации консультаций по вопросам осуществления гармонизации и унификации национального законодательства.

Однако, по нашему мнению, необходимо формирование целостной системы международных соглашений о согласованной агропродовольственной политике, которые должны дополнять существующие и подготавливаемые документы ЕЭП в части специфики аграрного сектора экономики и агропродовольственного рынка, в том числе:

1. *Соглашение о формировании единой агропродовольственной политики.* В этом международном договоре будут отражены цели, задачи, принципы, механизмы, направления и инструменты реализации ЕАП, принципы политики социального развития сельских территорий, определено распределение мер регулирования на национальном и наднациональном уровне. Приложением к соглашению должен стать меморандум, в котором необходимо отразить понятийный аппарат, используемый в национальных законодательствах. При необходимости к существующим документам ЕЭП может быть подготовлен уточняющий меморандум о развитии конкуренции и по надзору за соблюдением антимонопольного законодательства.
2. *Соглашение о гармонизации мер государственной поддержки сельхозпроизводителей на национальном уровне (субсидирование производства и система выравнивания конкурентных условий на рынке продукции из стран ЕЭП) и биржевых операций.*
3. *Соглашение о гармонизации систем налогообложения сельхозпроизводителей и ставках НДС на продовольственные товары.*
4. *Соглашение о гармонизации внешней торговой политики в отношении агропродовольственных товаров.* Должны быть закреплены нормы о применении ввозных пошлин на уровне, установленном для стран-членов ВТО при присоединении к этой организации, и об отказе от применения любых ограничений агропродовольственного экспорта без компенсации выпадающих доходов для участников рынка.
5. *Соглашение о ценовом регулировании рынка.* Исходя из логики единого экономического пространства ценовое регулирование необходимо перенести на наднациональный уровень. При этом необходимо обеспечить формирование соответствующего финансового фонда. Предлагается заменить существующий механизм интервенций механизмом поддержки минимальных гарантированных цен, которые централизованно устанавливаются для всех стран ЕЭП дифференцированно для различных культур и природно-климатических зон. Уровень минимально гарантированных цен должен быть достаточно низок и при этом соответствовать себестоимости производства в наиболее эффективных хозяйствах, а круг зерновых культур, на которые распространяется применение минимальных гарантированных цен, должен быть жестко ограничен. Интервенционные операции должны быть заменены залоговыми операциями на рынке зерна с государственной поддержкой ком-

пенсации части затрат на хранение и страхование зерна. Залоговые операции должны проводиться по единой методологии с использованием складских свидетельств на зерно, которые могут обращаться по всей территории ЕЭП и использоваться в качестве обеспечения при привлечении кредитов.

6. *Соглашение об информационном обмене.* Реализация ЕАП требует организации ответственного мониторинга и оценки достижения поставленных целей. При этом необходимо учитывать, что каждое из государств-участников имеет собственные статистические службы и определенные особенности организации статистического наблюдения, включая уровень открытости информации. Соглашение призвано гармонизировать методы статистического наблюдения и обеспечить высокий уровень информационной открытости.

7. *Соглашение о технических требованиях к объектам инфраструктуры агропродовольственного рынка (элеваторы, промышленные холодильники и др.).*

8. *Соглашение о координации деятельности национальных институтов развития,* предусматривающее единые подходы и реализацию согласованных программ развития агропродовольственного рынка.

Формирование системы соглашений обеспечит создание единой институциональной среды функционирования национальных агропродовольственных рынков в рамках интеграционного объединения и позволит выработать локальные секторальные соглашения по отдельным подотраслям сельского хозяйства, в частности, зернового хозяйства.

3.2. Цели и задачи формирования устойчивого и развитого регионального зернового хозяйства ЕЭП+

Зерновой сектор является основой сельского хозяйства: состояние и динамика его развития во многом определяют будущее и эффективность аграрных экономик стран ЕЭП+, возможности динамичного роста других связанных подотраслей сельского хозяйства и сопряженных отраслей производства ресурсов для агропромышленного комплекса, состояние национальной продовольственной безопасности. При этом взаимодействие расширяется и усиливается при условии географической концентрации ведущих конкурентов в рамках одной отрасли, к которым на рынке зерна относятся Россия, Украина и Казахстан.

В зерновом секторе ЕЭП+ отмечается высокая географическая концентрация взаимосвязанных компаний, соответствующих государственных институтов и ассоциаций, которые конкурируют, но и одновременно сотрудничают друг с другом. При этом географическая, культурная и институциональная близость (как результат интеграционных процессов) формирует для участников рынка мощные стимулы к развитию, а институциональная среда и меры государственного регулирования приобретают функции катализатора и инициатора развития, так как детерминантами глобальной неценовой конкуренции являются не столько сами продукты, сколько гибкая, прозрачная и инновационно ориентированная среда на уровне интеграционного пространства.

Это предопределяет объективную целесообразность более глубокой социально-экономической интеграции между странами ЕЭП+ в вопросах устойчивого развития регионального зернового производства и рынка исходя из взаимной заинтересованности в обеспечении стабильности и устойчивости функционирования агропродовольственного рынка, эффективного использования каждой из стран конкурентных преимуществ исходя из специфики агроресурсного и научно-технического потенциала, достижения синергетического эффекта от согласованных мер поддержки и развития зернового производства, консолидации усилий по развитию агропродовольственного экспорта.

В отношении зернового сектора стран ЕЭП+ необходимо отметить, что они в определенной мере уже демонстрировали ряд признаков интеграции, в частности, взаимопроникновение и переплетение национальных производственных процессов, взаимопроникновение капитала и формирование межстрановых компаний, однотипные структурные изменения в аграрном секторе экономики, что делает целенаправленное регулирование интеграционных процессов объективной необходимостью.

При формировании целей и задач развития зернового сектора ЕЭП+ следует исходить из подходов, заложенных при формировании ЕЭП,¹⁵ которое предусматривает механизмы регулирования экономик, основанные на единых принципах, обеспечивающих свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

В целом можно выделить ряд общих черт стран ЕЭП+, ограничивающих конкурентоспособность зернового сектора:

- нарастающее отставание внутреннего потребления от производства зерна при отсутствии долгосрочных программ стимулирования сбыта и потребления зерна и продуктов его переработки;
- разнонаправленная страновая политика в отношении экспорта зерна и продуктов его переработки;
- искусственное сдерживание цен на зерно в целях обеспечения доступности продовольствия, что приводит к недополучению доходов зернопроизводителями и негативно влияет на их производственную, инвестиционную и инновационную активность;
- низкая динамика инновационного развития, включая внедрение достижений биотехнологий и технологий, адаптированных к глобальным изменениям климата;
- инфраструктурные ограничения эффективного оборота зерна;
- отсутствие согласованности действий по оптимизации структуры производства и торговли (межстрановой и международной) зерна с учетом конкурентных преимуществ каждой из стран.

Системная проблема зернового рынка всех стран ЕЭП+ состоит в том, что при сохранении сложившегося уровня конкурентоспособности зерна и продуктов его переработки возможности развития зерновой отрасли будут недостаточны для полного использования агроклиматического потенциала зернового кластера ЕЭП+,

устойчивого воспроизводства материально-технического, кадрового и природно-экологического потенциала сельского хозяйства.

Стратегической целью развития зернового сектора ЕЭП+ является максимально эффективное использование агроприродного потенциала, обеспечение стимулов для развития конкурентоспособного производства зерна и продуктов его переработки как материальной основы обеспечения экономического роста в агропромышленном комплексе, устойчивое обеспечение внутренних потребностей в продовольственном и фуражном зерне, обеспечение продовольственной безопасности, усиление позиций на мировом агропродовольственном рынке за счет рационального международного разделения труда и интеграционного потенциала.

Выбор целей и инструментов развития зернового сектора в рамках интеграционных процессов должен учитывать максимальное использование потенциальных преимуществ от увеличения емкости единого рынка и эффекта масштаба производства, роста конкуренции и улучшения условий взаимной торговли, консолидации знаний и возможности распространения новейших технологий. Одновременно должны быть нивелированы возможные отрицательные последствия, связанные с различными масштабами и направлениями бюджетной поддержки странами ЕЭП+, неравноправной взаимной или необоснованной межстрановой конкуренцией. В результате должна быть обеспечена высокая конкурентоспособность зернового сектора ЕЭП+ на рынке. Ключевым вопросом при этом является собственно конкурентоспособность зерновых товаров, производимых в странах ЕЭП+ по сравнению с товарами, поставляемыми/предлагаемыми из стран, не входящих в интеграционное объединение. Следует отметить, что современное понятие конкурентоспособности связано не только со способностью продавать больше продукции и генерировать большую прибыль, чем конкурент (будь то компания или страна), но и с «нематериальными» аспектами, такими как бренды, ноу-хау.

При этом достижение высокой конкурентоспособности является не самоцелью, а средством достижения роста уровня жизни и материального благосостояния, то есть инструментом для решения задач развития сельских территорий, а также гарантом обеспечения продовольственной безопасности.

В качестве основных целей развития зернового сектора ЕЭП+ можно определить следующие:

- создание благоприятных условий для расширения производства, взаимной торговли и экспорта зерна на мировой рынок и усиление национальной конкурентоспособности;
- оптимизация национальной структуры производства исходя из принципа оптимального использования производственных факторов (конкурентных преимуществ) и реализации возможностей развития интеграции;
- снижение ценовой волатильности и поддержание баланса зерна ЕЭП+ на уровне, необходимом для обеспечения продовольственной безопасности каждого государства и объединения в целом.

Основными задачами для обеспечения динамичного развития рынка зерна ЕЭП+

вне зависимости от изменений внешних и внутренних условий, помимо формирования единой институциональной среды ЕЭП+, являются:¹⁶

- синхронизация наднациональных и национальных мер и инструментов государственного регулирования исходя из целей общей аграрной и зерновой политики ЕЭП+ и задач поддержания доходов зернопроизводителей и переработчиков зерна на уровне достаточном для расширенного воспроизводства и обеспечения ликвидности произведенной продукции;
- повышение инвестиционной привлекательности и создание условий для расширения масштабов и оптимизации структуры производства и посевных площадей, ввода в хозяйственный оборот неиспользуемых сельскохозяйственных земель;
- стимулирование взаимной торговли зерном и обеспечение равных условий доступа на рынки всех стран ЕЭП+;
- поддержка взаимных инвестиций и научных исследований;
- реализация экспортного потенциала ЕЭП+, позволяющего занять устойчивые позиции на мировом рынке зерна и продуктов его переработки и максимизировать доходы за счет использования интеграционного потенциала;
- сбалансированное и опережающее развитие инфраструктуры рынка зерна на основе государственно-частного партнерства исходя из условий развития рынка зерна ЕЭП+ в целом;
- развитие научных исследований, ориентированных на использование всеми странами ЕЭП+, предполагающих постепенный переход к росту аграрной экономики, основанному не только на импортных технологиях, но и на создании современных конкурентоспособных технологий, адаптированных к меняющимся климатическим условиям;

Достижение поставленных целей и задач сопряжено с определенными рисками и вызовами, которые должны быть учтены при выборе институтов и инструментов реализации единой зерновой политики ЕЭП+, включая:

- **макроэкономические риски**, связанные с различными уровнями развития и темпами роста национальных экономик, возможностями и практикой бюджетной поддержки сельского хозяйства, тарифной политикой естественных монополий, состоянием конкурентной среды, диспаритетом цен на сельхозпродукцию и ресурсы для сельского хозяйства, курсовой политикой, конъюнктурой мирового рынка;
- **конъюнктурные риски**, вследствие высокой волатильности цен на зерно;
- **природно-климатические риски**, обусловленные тем, что зерновое производство относится к отраслям, в значительной степени зависящим от погодных условий, а также от глобального изменения климата;
- **технологические и агроэкологические риски**, связанные с несоблюдением технологических требований производства, хранения зерна и продуктов его переработки;

- **торгово-экономические риски**, связанные с обострением конкуренции на мировом и Причерноморском рынке зерна, расширением в ряде стран масштабов протекционизма, возможностями введения ограничений по мерам аграрной политики, в том числе по внутренней поддержке сельского хозяйства в соответствии с нормами ВТО;
- **институциональные риски**, выражающиеся в различиях в законодательной базе по регулированию сельскохозяйственной деятельности, рынка зерна и продуктов его переработки, отсутствии секторального соглашения по общей политике в сфере сельского хозяйства и агропродовольственного рынка;
- **социальные риски**, являющиеся следствием половозрастной структуры сельского населения, возможным сокращением занятости в сельском хозяйстве по мере роста производительности труда при неразвитости систем подготовки и переподготовки специалистов, обеспечивающих реинтеграцию работников любого возраста в производство в новых условиях;
- **«вызов знаний»**, связанный с недостаточной эффективностью аграрной науки, слабой интегрированностью научных центров стран ЕЭП+, низкой мобильностью научных сотрудников, отставанием стран ЕЭП+ в вопросах использования современных информационных и биотехнологий;
- **«вызов динамизма»**, как результат барьеров для создания новых (включая транснациональные) предприятий и общей нехватки систем мотивации предпринимательства в принятии на себя рисков, которые могли бы помочь в создании более динамичной и гибкой среды.

Снижение этих рисков и использование преимуществ интеграции в значительной степени должны предусматривать меры государственного регулирования, способные стать или катализатором или «тормозом» развития зернового кластера ЕЭП+.

Государственные институты (в широком понимании, то есть наднациональная институциональная среда ЕЭП и институциональная среда каждой из стран членов ЕЭП) должны поощрять компании к повышению эффективности, стимулировать возникновение на раннем этапе спроса на прогрессивные продукты, сосредоточивать усилия на создании специализированных факторов и стимулировании местной конкуренции через ограничение прямого сотрудничества и введение антитрестовских законодательных норм. Этот переход, однако, считается наиболее ответственным, поскольку развитие, основанное на инновациях, требует непосредственного участия государства в поощрении высоких темпов инноваций через инвестиции (как частные, так и государственные) в научные исследования и разработки, образование, совершенствование рынков капитала и правовой базы, поддерживающих выход на рынок и открытие новых высокоэффективных предприятий.

Как показал проведенный выше анализ международного опыта и практики стран ЕЭП+, набор форм государственного воздействия включает следующие:

- субсидии для участников рынка, как прямые (в денежной форме), так и косвенные (например, через создание инфраструктуры, снижение администра-

тивных барьеров и через специальные формы поддержки инвестиционной активности);

- формирование институциональной среды, обеспечивающей прогнозируемость условий хозяйственной деятельности и позволяющей участникам рынка создавать большую добавленную стоимость и быть более конкурентоспособными без прямого вмешательства в формирование рыночных результатов;
- стимулирование спроса на зерновые товары на внутреннем и внешнем рынках;
- содействие научным исследованиям и разработкам, их распространению, а также образовательная политика, влияющая на уровень квалификации работников и качество человеческого капитала (необходимо отметить, что в последние десятилетия информация и инновации становятся центральными движущими силами эволюции мировой экономики, а компоненты торговли и производственных факторов снижают свою значимость в программах поддержки конкурентоспособности);
- введение жестких стандартов деятельности как меры поддержания безопасности продуктов питания и стимулирования применения новых технологий (например, высоких стандартов, применяемых к технологиям и продукции, включая природоохранные нормы).

3.3. Основные цели, задачи и принципы Зерновой политики ЕЭП+

Разработка целей, принципов и инструментов Зерновой политики ЕЭП базируется на единой агропродовольственной политике ЕЭП и основывается на роли зернового сектора в обеспечении развития агропродовольственного рынка каждой из стран-членов ЕЭП, обеспечении национальной продовольственной безопасности и достижении синергетического эффекта от межстранового взаимодействия, смягчения негативных социально-экономических последствий текущего функционирования «незрелых» рынков, рационализации и оптимизации режимов природопользования.

Зерновая политика ЕЭП+ призвана обеспечить:

- высокие темпы устойчивого экономического роста отрасли, сбалансированность программ развития производства (по объемным показателям и структуре производства зерновых культур), исходя из требований устойчивого развития сельскохозяйственного производства и оптимального использования производственных факторов (конкурентных преимуществ) и потребностей внутреннего рынка каждой страны;
- высокую динамику интеграционных процессов и развития взаимной торговли зерном между государствами — членами ЕЭП+;
- создание потенциала для будущего развития;
- рост конкурентоспособности на внешних рынках и развитие экспорта зерновых товаров стран ЕЭП+;

- формирование необходимых резервов зерна для обеспечения продовольственной безопасности каждого государства-члена ЕЭП+ и объединения в целом.

Системной задачей Зерновой политики ЕЭП+ является формирование развитых агропродовольственных рынков, развитие эффективного устойчивого агропромышленного производства, сохранение природных ресурсов для аграрного производства, повышение уровня продовольственной безопасности за счет формирования эффективной конкурентной среды, поддержание конъюнктуры зернового рынка, обеспечивающей устойчивую мотивацию производителей к росту масштабов и повышению эффективности хозяйственной деятельности, и обеспечение благоприятных условий доступа всех субъектов зернового бизнеса на рынки финансовых, материально-технических, трудовых, инновационных ресурсов. Реализация согласованной Зерновой политики возможна путем унификации и гармонизации ее основных направлений (экономических, организационно-институциональных, научно-инновационных, инфраструктурных, информационных и экологических) и предполагает решение задач по формированию:

- согласованных единообразных подходов субсидирования производства и рыночного оборота зерна, обеспечивающих равноправные условия конкуренции между хозяйствующими субъектами стран ЕЭП+, основанных на международной практике и нормах ВТО;
- правового поля функционирования единого рынка зерна ЕЭП+, предусматривающего снижение административных издержек и устранение барьеров на пути взаимной торговли;
- системы мер регулирования зернового рынка, направленных на снижение его волатильности и поддержание доходности деятельности зернопроизводителей, и не оказывающих искажающего воздействия на формирование рыночных цен;
- единой системы мониторинга и прогнозирования результатов аграрного производства и развития на основе долгосрочных балансов спроса и предложения;
- согласованное развитие рыночной инфраструктуры, включая использование инвестиционных консорциумов и поощрения, взаимных инвестиций по реализации согласованных программ развития на основе государственно-частного партнерства;
- поддержка развития конкурентной среды и обеспечение равных условий доступа к рынку для участников рынка всех стран ЕЭП+;
- условий для повышения динамичности среды предпринимательской деятельности, предусматривая низкие барьеры входа, мощные стимулы для межстрановых инвестиций и инноваций, поощрения женского предпринимательства, снижение цены банкротства, поощрение развития самоорганизации и саморегулирования участников рынка;
- зоны исследований, предпринимательства и инноваций ЕЭП+, основанной на межнациональных сетевых исследовательских центрах по селекции новых

сортов зерновых культур, разработке и внедрению технологий, адаптированных к изменениям климата, подготовке и переподготовке кадров;

- единой системы статистического и информационного обеспечения функционирования агропродовольственного рынка.

Решение этих задач должно основываться на учете следующих организационных принципов:

- принцип взаимосвязанности — система мероприятий должна обеспечить развитие аграрного сектора во взаимосвязи с программами социально-экономического развития и обеспечения продовольственной безопасности;
- принцип синхронизации — единые горизонты планирования развития аграрного сектора стран ЕЭП;
- принцип пропорциональности — формирование зернового рынка ЕЭП как единого комплекса для достижения равновесия между предложением и спросом с учетом интеграционных и внешнеэкономических связей;
- принцип наращивания усилий — последовательное увеличение масштабов привлечения частных инвестиций;
- принцип дополнительного эффекта от развития зернового рынка для других секторов экономики как результат комплексности решаемых проблем;
- принцип сбалансированности — системность мер государственного регулирования путем использования различных экономических и административных мер воздействия;
- принцип универсальности и паритетности подходов и методов регулирования, предполагающий их единообразие для всех стран ЕЭП;
- принцип единства управления и контроля развития зернового рынка в соответствии с индикаторами достижения целей.

Развитие зернового рынка происходит под воздействием внешних (экзогенных) и внутренних (эндогенных) факторов. К внешним факторам можно отнести следующие:

- природно-климатические и географические особенности, которые определяют структуру размещения производства продукции;
- социокультурные факторы, которые в контексте рассматриваемых задач связаны с традициями и тенденциями производства и потребления продовольствия;
- экономические факторы, которые оказывают наиболее существенное влияние на процессы развития зернового рынка, в частности, общая институциональная и макроэкономическая среда хозяйственной деятельности (основные макроэкономические показатели, их устойчивость и прогнозируемость, меры по развитию конкуренции, налоговая, таможенная и тарифная политика и др., масштабы и системность мер по государственной поддержке и регулированию рынка, доступность транспортной инфраструктуры и информационных технологий), состояние (включая институциональную структуру) и потенци-

ал развития сельского хозяйства, масштабы спроса и предложения, сбалансированность территориального размещения производства и распределения потребления сельхозпродукции, технологический уровень развития отрасли. Внутреннее состояние участников зернового рынка, определяющее эффективность их деятельности (уровень корпоративного управления, издержки и рентабельность деятельности, возможность оперативного привлечения ресурсов для модернизации и т.п.) в значительной мере определяется внешней экономической средой, что позволяет при проведении анализа сконцентрироваться на выработке механизмов воздействия на внешние факторы.

Механизмы и инструменты регулирования должны быть оформлены в виде специального секторального соглашения, которое обеспечит применение единых принципов ценообразования и доступа на национальные рынки, устранил избыточные барьеры входа и создаст условия оптимизации структуры посевов зерновых исходя из принципа реализации каждым участником естественных конкурентных преимуществ и взаимодополняющего производства зерна.

Соглашение должно определить в качестве рамочного подхода стимулирование специализации каждого участника ЕЭП исходя из условия рационального использования накопленных компетенций и естественных преимуществ названных стран не только для достижения высокой степени самообеспечения, но и для повышения эффективности выгодного международного сотрудничества и поддержки зернопроизводителей в объеме, достаточном для обеспечения долгосрочной конкурентоспособности и сбалансированности производства и внутреннего потребления.

Одним из вариантов возможной модели специализации и интеграции является следующий:

Беларусь	Казахстан	Россия	Украина
Взаимная торговля			
Рожь	Продовольственная пшеница с протеином 13–14%	Продовольственная пшеница с протеином 11%	Кукуруза
	Мука	Фуражная пшеница	Фуражная пшеница
Продукты глубокой переработки зерна			
Экспорт			
Рожь	Продовольственная пшеница с протеином 13–14%	Продовольственная пшеница с протеином 11%	Кукуруза
Мука	Мука	Кукуруза	Фуражная пшеница
Продукты глубокой переработки зерна			

Общим для всех стран должно стать развитие глубокой переработки зерна, которое является одним из основных трендов мирового рынка и позволяет закрыть постоянно растущие потребности в такой продукции как внутри стран ЕЭП, так и за их пределами.

Должная поддержка специализаций является условием достижения синергии, развития конкурентоспособного зернового сектора и сглаживания внутренних противоречий. При таком подходе создаются предпосылки для:

- оптимизации масштабов господдержки на достаточном уровне;
- развития национальной и межстрановой конкуренции между субъектами рынка;
- рыночного ценообразования и обеспечения эффективного экспорта зерна и зернопродуктов;
- расширения интеграции со странами, уже являющимися членами ВТО или других интеграционных объединений.

Соглашение должно определить общую парадигму поддержки и регулирования всего аграрного сектора, предусматривая переход с поддержки заниженных цен на зерно для его внутренних потребителей на меры прямой государственной поддержки эффективных производителей в рамках национальных бюджетов и наднациональной системы поддержки. Необходимо отметить, что государственная поддержка остается основным финансовым рычагом влияния на развитие зернового сектора, однако страны ЕЭП+ фактически находятся в условиях множественной интеграции (собственно ЕЭП, ВТО, ЕврАзЭС и, в случае Украины, также с ЕС). Однако возможность поддержки сельского хозяйства имеет бюджетные ограничения, и существует риск, что его величина, с одной стороны, окажется недостаточной, а с другой стороны, что каждая из стран ЕЭП самостоятельно будет пытаться поддерживать все подотрасли агропродовольственной сферы, распыляя средства и снижая результативность их использования, провоцируя тем самым рост необоснованной взаимной конкуренции и снижая возможности эффективного экспорта.

Формирование и реализация соглашения призваны обеспечить синергетический эффект функционирования комплексной системы стимулирования производства, оптимизации территориальной структуры производства исходя из конкурентных преимуществ стран ЕЭП, поддержки зернового экспорта, охватывающей все уровни управления и опирающейся на эффективные механизмы взаимодействия государства и бизнеса.

Реализация Зерновой политики ЕЭП+ требует организации соответствующего мониторинга и оценки достижения поставленных целей. Соответственно секторальное соглашение также должно определить целевые индикаторы развития зернового рынка ЕЭП+. При этом необходимо учитывать, что каждое из государств-участников имеет собственные статистические службы и определенные особенности организации статистического наблюдения, включая уровень открытости информации. Индикаторы для оценки результативности мер, направленных на развитие отрасли, должны описывать проблемы (достижение целей), общие для всех субъектов хозяйственной деятельности, как на национальном уровне, так и на уровне ЕЭП+ в целом, и должны характеризовать достижение конечного результата, комплексно отражающего процессы развития отрасли.

Также должна быть принята “дорожная карта” реализации соглашения, призванная обеспечить последовательность действий по реализации Зерновой политики ЕЭП+.

Основные мероприятия дорожной карты Зерновой политики ЕЭП+

Подпроект/Мероприятие	Ключевой результат	Срок реализации
Формирование единой системы регулирования рынка зерна, предусматривающей к 2015 году отказ от односторонних мер по поддержке национального зернового производства и выравнивание внутренних цен на зерно	Равные условия конкуренции зернового бизнеса стран ЕЭП, отказ от мер поддержки рыночных цен для потребителей за счет зернового бизнеса	2013 г.
Разработка стратегии развития зернового комплекса стран ЕЭП, включая глубокую переработку зерна	Формирование ориентиров для бизнеса в части размещения производства и взаимной торговли зерном	2013 г.
Разработка стратегии развития экспорта зерна и продуктов его переработки, включая законодательный отказ от административных ограничений экспорта зерна без компенсации доходов зернопроизводителей	Увеличение масштабов экспорта и снижение необоснованной взаимной конкуренции за счет оптимизации национальной структуры экспорта	2013 г.
Усиление стратегического планирования и координации в сфере поддержки зернового производства — создать Совет ЕЭП по развитию зернового сектора из представителей бизнес-сообщества	Проект положения о Совете с правом законодательной инициативы	2013 г.
Формирование системы поддержки экспорта зерна и продуктов его переработки ЕЭП	Достижение показателя удовлетворенности участников ВЭД качеством и доступностью экспортных услуг на уровне не менее 70% к декабрю 2015 года и 85% к декабрю 2020 года	2015 г.
Разработка программы ЕЭП по внедрению достижений биотехнологии и развитию глубокой переработки зерна для удовлетворения внутренних нужд стран-членов и диверсификации экспорта (включая предложения по территориальному размещению и оценке внутреннего и внешнего спроса)	Создание новой отрасли зернопереработки — глубокой переработки зерна по производству комовых добавок, биополимеров и др.	2014 г.
Разработка программы ЕЭП по созданию и внедрению новых технологий (включая селекционную работу), адаптированных к меняющимся климатическим условиям	Адаптация передовых мировых технологий к агроклиматическим условиям стран ЕЭП, обеспечивающих рост урожайности к 2020 году не менее чем на 30%	2014 г.
Внедрение системы мониторинга и экспертизы бизнес-сообществом качества предоставляемых государством услуг — разработать механизм мониторинга и обратной связи с использованием технологий краудсорсинга	Система мониторинга и экспертизы бизнес-сообществом качества предоставляемых государственных услуг	2014 г.
Определение объемов и источников финансирования отдельных мероприятий Зерновой политики ЕЭП	Формирование источников реализации межнациональных проектов	2013 г.
Расширение ассортимента и повышение доступности финансовых услуг для экспортеров	Создание единого фонда оказания услуг экспортерам зерна стран ЕЭП	2015 г.

РАЗДЕЛ III. ФОРМИРОВАНИЕ УСТОЙЧИВОГО ЗЕРНОВОГО ХОЗЯЙСТВА ЕЭП+

Подпроект/Мероприятие	Ключевой результат	Срок реализации
Разработка механизма использования средств, выделяемых в целях содействия международному развитию для расширения экспорта зерна и продуктов его переработки	Предложения по механизму использования средств, выделяемых странами ЕЭП	2015 г.
Разработка совместной программы развития инфраструктуры рынка зерна, включая его экспорт	Стимулирование совместного использования и развития инфраструктуры рынка зерна	2013 г.
Разработка системы размещения производства зерна путем формирования и стимулирования региональных (включая территорию различных стран ЕЭП+) зерновых кластеров	Формирование системы специализации производства различных видов зерна в зависимости от агроклиматических условий и направлений сбыта	2013 г.
Разработка порядка формирования и использования резервного фонда семян зерновых культур и зерна при возникновении чрезвычайных ситуаций	Поддержание на необходимом уровне продовольственной безопасности	2013 г.
Развитие информационных ресурсов и информационной среды в сфере производства и оборота зерна, в том числе с использованием технологии краудсорсинга	Единый портал информации ЕЭП в сети Интернет	2015 г.
Скоординированная работа национальных торгпредств по обмену информацией и представлению интересов хозяйствующих субъектов всех стран ЕЭП	Правила бюджетирования торгпредств для приобретения необходимой информации	2015 г.
Развитие зарубежной товаропроводящей сети в формате ГЧП	Пилотные проекты создания зарубежной товаропроводящей сети в формате ГЧП, проведенный аудит эффективности проектов	2015 г.
Формирование партнерства государства и бизнеса в целях идентификации мер, оказывающих негативное влияние на взаимную торговлю и экспорт зерна, совместные мероприятия по устранению торговых барьеров на внешних рынках	Предложения по механизму взаимодействия государства и бизнеса по преодолению ограничений на внешних рынках	2015 г.
Развитие элементов самоорганизации в зерновом бизнесе, формирование отраслевых и межстрановых объединений производителей и экспортеров	Создание межстрановых отраслевых организаций производителей, саморегулируемых организаций хранителей зерна, экспортеров	2014 г.
Равные условия доступа всех хозяйствующих субъектов стран ЕЭП к национальным системам закупок зерна и продуктов его переработки с установлением приоритета перед третьими странами	Конкуренция на рынке госзакупок при преференциях поставщикам из стран ЕЭП	2015 г.
Модернизация сбора данных о ситуации на рынке зерна ЕЭП — разработать новые статистические формы и сводную статистику, обеспечить открытость статистических данных	Единая система публично доступной отчетности	2014 г.

Подпроект/Мероприятие	Ключевой результат	Срок реализации
Создание единой системы аэрокосмического мониторинга посевов и прогнозирования урожая, результаты которого должны быть полностью доступны для общества	Повышение точности прогнозирования валовых сборов зерна	2015 г.
Формирование единой системы биржевых торгов зерновыми фьючерсами	Хеджирование рисков участников рынка, рост качества прогнозирования ценовой конъюнктуры	2015 г.
Разработка типовых контрактов и правил торговли зерном, включая использование и учет складских свидетельств на зерно, создание единого арбитражного центра	Упрощение процедур при взаимной торговле	2014 г.
Формирование институциональной среды для оборота складских свидетельств на всей территории ЕЭП	Развитие и повышение прозрачности рынка зерна, благоприятные условия для привлечения финансовых ресурсов	2014 г.

3.4. Инструменты реализации Зерновой политики ЕЭП+

Реализация предлагаемых подходов требует применения соответствующих мер наднационального регулирования, модернизации и согласованности национальной зерновой политики мер и инструментов реализации Зерновой политики ЕЭП+. **Реформирование системы государственной поддержки и используемых инструментов должно преследовать цели стимулирования** ускоренного перехода к современным технологиям производства и переработки зерна, внедрению достижений биотехнологии, к введению в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных земель и повышению урожайности зерновых культур, **поддержанию доходов зернопроизводителей и созданию условий для расширения рынков сбыта.** Выбор направлений и масштабов поддержки должен формировать производственные ориентиры и приоритеты для бизнеса исходя из стратегии развития зернового рынка ЕЭП+.

Логика ЕЭП+ предполагает сочетание поддержки на национальном и на наднациональном уровнях. На национальном уровне поддержка, по нашему мнению, должна быть ориентирована на решение оперативных задач развития зернового сектора (но с учетом выработанных единых стратегических подходов) за счет использования бюджетных субсидий (прямых и косвенных, включая налоговые льготы и преференции) в согласованных масштабах и направлениях, в том числе **субсидирование производства**, которое может быть реформировано в следующих направлениях:

- субсидирование поставок ресурсов (ГСМ, семена, средства химизации) должно быть преобразовано в систему погектарных выплат. При введении системы погектарных выплат установить систему минимальных критериев для доступа к бюджетной поддержке и дифференцированную шкалу выплат в зависимости от уровня используемых ресурсосберегающих технологий, мер по поддержанию плодородия почв и достигаемой динамики роста урожайности;
- обеспечение доступности финансовых ресурсов через государственные институты развития, которое сегодня демонстрирует все более снижающуюся

эффективность, целесообразно заменить на предоставление средств (собственно тело кредита) через государственное кредитное агентство со ставкой на уровне ставки рефинансирования центрального банка;

- страхование посевов зерновых культур должно быть преобразовано в систему страхования доходов, при этом в перспективе зернопроизводители должны иметь право выбора любого страховщика на территории ЕЭП+, а бюджетную поддержку целесообразно использовать для формирования национальных фондов перестрахования рисков страховщиков;
- поддержка закупок новой техники должна быть ограничена приобретением комплексов машин и оборудования для реализации современных ресурсосберегающих технологий, оснащенных современными системами навигации, автоматического контроля и управления технологическими процессами;
- реализация современных технологий не может быть обеспечена без их адаптации к конкретным условиям деятельности и использования дистанционного контроля; для стимулирования их применения следует предусмотреть полную компенсацию затрат сельхозпроизводителей на проведение агрохиманализа почв, создание и внедрение систем контроля и управления технологическими процессами.

Исходя из логики единого экономического пространства ценовое регулирование необходимо перенести на наднациональный уровень. Как было отмечено выше, современная практика регулирования во многом исчерпала ресурс эффективности и требует реформирования в следующих направлениях:

- **Установление коридора изменения закупочных цен на зерно.** При этом верхним уровнем цен являются цены мирового рынка, скорректированные на инфраструктурные издержки, а нижний уровень фиксирует минимальные гарантированные цены, которые устанавливаются централизованно для всех стран ЕЭП+ для различных культур и природно-климатических зон. При этом уровень минимально гарантированных цен должен быть достаточно низок и соответствовать себестоимости производства в наиболее эффективных хозяйствах, а круг зерновых культур, на которые распространяется применение минимальных гарантированных цен, является жестко ограниченным. Выбор культур, по которым осуществляется поддержка, помимо поддержки доходов обеспечивает ориентиры для зернового бизнеса по изменению структуры посевных площадей.
- **Интервенционные операции на рынке зерна** в существующем виде должны быть замещены залоговыми операциями на рынке зерна с государственной поддержкой в части компенсации части затрат на хранение и страхование зерна. Залоговые операции должны проводиться по единой методологии с использованием складских свидетельств на зерно, которые могут обращаться по всей территории ЕЭП+ и использоваться в качестве обеспечения при привлечении кредитов. В целях повышения их ликвидности и удешевления стоимости кредитов следует уменьшить нормы обязательного резервирования банками средств в национальных банках при их использовании в качестве залога.
- **Поддержка спроса на зерно на внутреннем и внешнем рынках.** На внутреннем рынке это можно обеспечить за счет организации адресной продоволь-

Врезка № 5. Глубокая переработка зерна

Глубокая переработка зерна направлена на производство новых товарных продуктов (сухая клейковина, сухая кормовая добавка, товарные сиропы, модифицированные крахмалы), которые востребованы на внутреннем и внешнем рынках. При этом в качестве исходного продукта при глубокой переработке зерна получают глюкозу, которая используется для микробиологического синтеза различных биотехнологических продуктов, которые могут эффективно заместить продукты синтеза, получаемые из углеводородного сырья, в том числе глутамата натрия, лимонной кислоты, L-лизина, молочной кислоты, итаконовой кислоты, 1,3 пропандиола, янтарной кислоты, полигидроксиалкната. Россия располагает собственными штамм-продуцентами для микробиологического синтеза или собственными эффективными технологическими процессами (ГосНИИгенетика РАН).

Емкость мирового рынка продуктов микробиологического синтеза оценивается в \$250–300 млрд. В США разработана программа, предусматривающая реализацию проекта по активному внедрению 12 продуктов микробиологического синтеза и замену ими 25% аналогичных продуктов, получаемых из углеводородного сырья.

Необходимость создания таких производств продиктована как потребностью отечественного аграрного сектора (кормовые добавки) и промышленного производства в продуктах микробиологического синтеза, так и необходимостью изъятия с рынка больших объемов зерна. При этом, если они все будут направлены исключительно на экспорт, это приведет к падению мировых цен и недополучению части дохода.

В сфере биотехнологий в аграрном секторе одной из основных задач на перспективу

ственной помощи малоимущим гражданам,¹⁷ реализации программ продовольственного обеспечения учреждений образовательной и социальной сфер, а также установлением нормы о приоритетности, по сравнению с третьими странами, закупок отдельных видов продукции, производимой в ЕЭП для государственных и муниципальных нужд. Однако с учетом того, что в условиях различных масштабов поддержки и политики ценового регулирования рынка неизбежно столкновение интересов поставщиков из различных стран ЕЭП, эту задачу следует отнести на более поздние периоды интеграции.

В качестве нового направления расширения внутреннего потребления зерна может быть предложено развитие его **глубокой переработки** для получения не только кормовых добавок, дефицит которых постоянно нарастает по мере развития животноводства и компенсируется импортными поставками из третьих стран, но и продуктов микробиологического синтеза, включая биополимеры, мировой рынок которых устойчиво растет. Потенциал использования зерна для глубокой переработки (исключая биотопливо) стран ЕЭП составляет около 20–25 млн тонн, однако реализация этих проектов потребует значительных финансовых ресурсов и займет для первой очереди как минимум три-пять лет.

Экспорт зерна и продуктов его переработки является приоритетным направлени-

является снижение энергозатрат за счет использования альтернативных углеводородному топливу источников энергии. При этом можно выделить два направления:

- использование биотоплива для двигателей внутреннего сгорания;
- использование биотоплива для отопления и энергоснабжения производственных построек.

По экспертным оценкам в течение ближайших двух десятилетий биотопливо заместит на внутреннем транспортном рынке США 25% бензина и 8% дизеля. При этом половина биотоплива будет топливом второго поколения. В 2030 году размеры производства биотоплива в Соединенных Штатах увеличатся в четыре раза и достигнут 2.3 млн баррелей в сутки. В целом через два десятилетия биотопливо составит от 11% до 19% в общем балансе мирового автомобильного топлива.

В значительной мере активное использование альтернативных источников энергии сегодня основывается на массивной бюджетной поддержке. Однако в условиях нарастания угроз глобальной продовольственной безопасности использование сельхозкультур для производства биотоплива становится проблематичным. Наибольший интерес представляет производство биотоплива второго поколения, для чего планируется использовать отходы сельского хозяйства (растительные остатки при уборке полевых культур) и лесной промышленности. При этом перспективен экспорт биотоплива за пределы России, использование растительных остатков для отопления производственных помещений. Такие системы в целом перспективны для России и будут востребованы после выхода внутренних российских цен на энергоносители на мировой уровень.

ем поддержания ликвидности рынка. Реализация потенциальных возможностей его расширения странами ЕЭП+ требует формирования согласованной экспортной политики и создания соответствующего организационного механизма ее выполнения. Базовым положением согласованной политики в области экспорта зерна является отказ от введения любых ограничений его экспорта и система мер господдержки экспортной активности. При этом на наднациональном уровне следует обратить особое внимание на следующие вопросы:

- включение в межправительственные переговоры и переговоры с другими интеграционными объединениями вопросов доступа к рынкам, создание и финансирование продвижения «зонтичных» брендов (например, «Причерноморское зерно», «Сибирский Дурум» и т. п.);
- разработка единых принципов и механизмов регулирования деятельности экспортеров зерна, включая возможность перераспределения товарных потоков исходя из условия стабильности внутренних рынков зерна и создание компенсационного механизма при добровольных ограничениях экспорта зерна в пользу одного из участников;
- выработка общих подходов торговой политики на внешних рынках, включая определение приоритетных географических направлений экспорта зер-

на и политику формирования экспортных цен, однако при этом недопустимо формирование соглашения картельного типа: все участники рынка зерна должны оставаться свободными при определении условий ведения бизнеса;

- поддержка создания национальных и Евразийского центров поддержки экспорта включая разработку механизма взаимодействия с тогпредствами и объединениями предпринимателей, формирование механизма взаимодействия национальных тогпредств по представлению интересов хозяйствующих субъектов из всех стран ЕЭП и формирование зарубежной товаропроводящей сети ЕЭП+ (торговые дома за рубежом, центры поддержки, региональные консигнационные склады и элеваторы);

Формирование точек роста. В перспективе развитие зернового производства все в большей степени будет определяться структурой и масштабами общей поддержки сельского хозяйства. В настоящее время в странах ЕЭП в этой сфере весьма значительную роль играют расходы на инспекционную деятельность государства, которые консервируют дореформенную систему административных барьеров. Вместе с тем опыт развитых и развивающихся экономик указывает на необходимость увеличения вложений в научные исследования, инфраструктуру общего пользования и человеческий капитал.

Формирование системы научных исследований, ориентированной на интересы аграрного бизнеса. Базовым условием инновационного развития является модернизация системы научных исследований в сфере сельского хозяйства, которые сегодня характеризуются межстрановой фрагментарностью, отсутствием ориентации на текущие и перспективные потребности зернового бизнеса и, по ряду направлений, нарастающим отставанием от мировой практики. В этом отношении предлагается согласование национальных программ научных исследований, а на наднациональном уровне — выделение **грантов** временным творческим коллективам с участием научно-исследовательских учреждений, сельхозвузов и зарубежных компаний поставщиков машин, оборудования, семян и технологий на разработку оптимальных севооборотов и технологических карт возделывания для различных почвенно-климатических зон с учетом лучшей практики. Критерием эффективности технологии должно быть увеличение по сравнению с предшествующими пятью годами урожайности при одновременном снижении издержек на производство сельхозкультур. Формирование техзаданий и первичная приемка этих работ должна осуществляться отраслевыми объединениями сельхозпроизводителей, что станет гарантией их практической направленности и реализуемости бизнесом. При этом недопустима ориентация этих разработок исключительно на отечественные семена сельхозкультур, технику и средства химизации: необходимо взять все наиболее перспективное в мировой практике.

Конкурентные преимущества современных агротехнологий в большей степени определяются уровнем **селекционной работы и промышленными условиями производства семян высокоурожайных сортов и гибридов**. Инновационный характер новых сортов и гибридов повышает ресурсосберегающий потенциал агротехнологий за счет адаптационного потенциала сортов и повышения ими окупаемости тех-

ногенных факторов регулирования продуктивности. При этом варианты развития селекции и семеноводства в странах ЕЭП должны предусматривать ее развитие как высокотехнологичной, инновационной части биологической науки и сельскохозяйственного производства, что требует решения следующих задач:

- институционально закрепить и обеспечить практические меры по участию государства в защите интересов селекционера, созданию условий для частных инвестиций в селекцию и семеноводство;
- финансирование в рамках бюджета ЕЭП выполнение перспективных селекционных работ;
- институциональные преобразования путем развития негосударственных форм селекционно-семеноводческой деятельности и стимулирование создания частных селекционно-семеноводческих фирм путем предоставления им на безвозмездной основе земельных участков, доступа к льготным кредитным ресурсам и создание частно-государственной селекционно-семеноводческой корпорации по зерновым культурам;
- реорганизация системы оценки новых сортов и гибридов, предусматривая декларирование автором сорта его полезных качеств и ответственность за достоверность информации;
- государственная поддержка создания частных высокотехнологичных центров промышленного производства, сушки, подготовки, хранения и дистрибуции семян, включая компенсацию затрат на формирование и модернизацию инженерных сетей, страхование семеноводческих посевов с расширенной господдержкой и др.

Для обеспечения продвижения новых технологий может быть использован подход, предусматривающий формирование исследовательской зоны ЕЭП, ключевым элементом которой являются сетевые межгосударственные центры продвижения новых технологий. При этом целесообразно воспользоваться имеющимся опытом Китая по созданию модельных хозяйств, России и Белоруссии — по созданию агробизнесинкубаторов и агрогородков, практикой ряда зарубежных компаний (КВС и Сингента), которые создали в России свои опытные селекционные центры и станции. Формирование и функционирование таких центров должно осуществляться в порядке частной инициативы с минимальным участием государства (в основном за счет вложений в исследовательскую инфраструктуру, доступ к банкам данных и генетических ресурсов и т. п., а также масштабных налоговых и иных фискальных льгот).

Дальнейший прогресс сельского хозяйства, радикальное повышение урожайности зерновых культур, производства зерна с заданными потребительскими качествами, нивелирование последствий глобального изменения климата становится невозможным без применения **современных биотехнологий**. Однако в этой сфере нарастает отставание от развитых стран, во многом в результате распространения в обществе спекулятивных и не подтвержденных корректными научными изысканиями заявлений. Неготовность ответить на этот вызов, отсутствие четкой правовой базы, масштабных научных исследований и практической деятельности могут

Врезка № 6. ГМО

Одной из наиболее характерных тенденций инновационного развития мирового сельского хозяйства в последние десятилетия является масштабное использование биотехнологий, в том числе генно-инженерно-модифицированных (трансгенных) сортов культурных растений.

В настоящее время возделывание трансгенных растений практикуют 25 стран мира, в том числе США, Канада, Мексика, Бразилия, Аргентина, Испания, Франция, Германия, ЮАР, Австралия, Индия, Китай и др. Причем наиболее интенсивно идет расширение их применения в развивающихся экономиках, благодаря возможности существенного снижения затрат при возделывании. Площади их возделывания с 1996 года увеличились почти до 130 млн га. В ближайшие 10–20 лет можно ожидать резкого роста масштабов применения ГМО культур, в том числе и качественно новых. Они будут иметь повышенную устойчивость к насекомым-вредителям, болезням и гербицидам. Дополнительные выгоды связаны с выведением сортов, более устойчивых к недостатку или избытку влаги в почве, а также к жаре или холоду — основным характеристикам современных прогнозов грядущих климатических катаклизмов.

Следует также отметить, что формальный подход к тому, что ГМО культуры в России и в Украине не производятся, влечет за собой отказ от использования методов контроля над наличием ГМО в продукции российского производства и соответственно неконтролируемого их распространения. В тоже время контроль над содержанием ГМО в импортной продукции ведется и обеспечивает должное информирование потребителей.

По экспертным оценкам, отказ от возделывания ГМО культур приведет в достаточно краткосрочной перспективе к стагнации урожайности, росту затрат на закупку средств защиты растений, ухудшению экологии, утрате конкурентоспособности отечественной агропродовольственной продукции на внутреннем и мировом рынках.

привести к тому, что сельское хозяйство ЕЭП останется на обочине мирового научно-технического прогресса и утратит конкурентоспособность. При этом государственная политика замалчивания уже привела к тому, что сегодня, по крайней мере в России и Украине, ведется неконтролируемое возделывание генномодифицированных сортов (ГМО) кукурузы, сои и рапса. Во многом страны ЕЭП+ повторяют путь Бразилии, где возделывание ГМО культур было формально запрещено и, соответственно, не контролировалось, а в результате производство ГМО сои и кукурузы достигло таких масштабов, что постфактум законодательство было изменено исходя из реалий жизни. В этой ситуации необходима выработка согласованной политики в отношении ГМО культур и разработка Технического регламента Таможенного союза о безопасности ГМО культур.

Важнейшим инструментом Зерновой политики ЕЭП является информационное сопровождение деятельности участников рынка зерна, которое призвано обеспечить

прозрачность и прогнозируемость текущей ситуации, а также адекватное целям и задачам Зерновой политики принятие оперативных решений и, при необходимости, корректировку мер и инструментов регулирования. Развитие информационных ресурсов и информационной среды в сфере производства и оборота зерна позволяет выделить задачи нескольких уровней информационного обеспечения:

1. Анализ текущей ситуации и состояния посевов. Необходимо принятие скоординированных мер по созданию единой системы обмена информацией о погодных явлениях, аэрокосмического мониторинга состояния посевов, включая согласованные действия по сети метеостанций и развитию спутниковой группировки, организации обмена информацией и формирования системы прогнозирования урожая.

2. Разработка и периодическая корректировка прогнозных балансов по основным видам зерна на региональном (экономические районы, кластеры) и национальном уровнях, ЕЭП в целом. При этом прогнозные балансы должны публиковаться в открытом доступе, что позволит бизнесу вносить корректировки в свою практическую деятельность.

3. Разработка стандартных биржевых контрактов и организация фьючерсных торгов по основным видам зерновых товаров (пшеница, ячмень, кукуруза, мука, крупы) на базисах поставок, как в основных экспортных портах, так и в национальных территориях. Организация масштабной биржевой торговли зерном обеспечит прогнозируемость конъюнктуры рынка, хеджирование рисков зернопроизводителей и других участников зерновой торговли, сформирует альтернативную зарубежным торговую площадку.

4. Внедрение бизнес-сообществом системы мониторинга и экспертизы результативности мер и инструментов поддержки и качества, предоставляемых государством услуг, идентификации мер, оказывающих негативное влияние на доступ зерна из ЕЭП на внешние рынки и рынок стран ЕЭП, устранение дискриминационных торговых барьеров на внешних рынках. Формирование механизма мониторинга и обратной связи с использованием технологий краудсорсинга.

5. Модернизация сбора данных о ситуации на рынке зерна ЕЭП. Реализация Зерновой политики ЕЭП требует организации соответствующего мониторинга достижения поставленных целей и выбора соответствующих показателей. При этом необходимо учитывать, что каждое из государств-участников имеет собственные статистические службы и определенные особенности организации статистического наблюдения, включая уровень открытости информации. Показатели, имеющие целью оценку мер, направленных на развитие отрасли, должны описывать проблемы (достижение целей), общие для всех субъектов хозяйственной деятельности, как на национальном уровне, так и на уровне ЕЭП в целом.

3.5. Институты реализации Зерновой политики ЕЭП+

Практическая реализация предлагаемых подходов требует формирования соответствующих институтов. Существует несколько видов институциональных и организационных реформ, связанных с реализацией согласованных подходов к созда-

нию единого рынка зерна в рамках ЕЭП. Характер, организация и функции данных институтов будут, безусловно, зависеть от глубины рыночной интеграции, а также от степени подотчетности политических структур. Часть институциональных потребностей интеграционного процесса ЕЭП будет определяться задачами поддержания макроэкономической стабильности, согласования таможенно-тарифной и налоговой политики, в то время как остальные потребности могут проистекать из необходимости возмещать адаптационные издержки в ходе переходного периода, финансировать инфраструктурные программы и т. д. В целом институциональные и организационные потребности ЕЭП относятся к одной из следующих общих категорий:

- институты регулирования и стандартизации (например, институты надзора за безопасностью зерна и продуктов его переработки);
- административные органы (например, таможенные органы);
- органы надзора;
- правовые (арбитражные) процедуры.

Эти институты являются общими для всех отраслей экономики, вместе с тем необходимо отметить, что, учитывая опыт других интеграционных объединений, им необходимо обеспечить максимально возможную степень автономии, особенно если этим институтам вменяется в обязанность установление регулирующих и технических стандартов и контроль над их соблюдением. В таких региональных образованиях как ЕС и НАФТА правила работы этих институтов подвержены правовой оценке, независимой проверке и экспертизе, подотчетны арбитражной системе региональных образований. Таким образом, создание межгосударственной системы регулирования предполагает появление новой категории государственных агентств, которая пока фактически отсутствует в странах ЕЭП. Необходимо отметить, что, несмотря на декларируемое противостояние регуляторов и бизнеса и неизбежность оплаты расходов, бизнес реалистично видит необходимость регулирующих и надзорных органов, но при условии обеспечения честного, надежного, беспристрастного и контролируемого бизнес-сообществом подхода. Также существует проблема реально осуществляемой политики на региональном уровне, что вызывает озабоченность бизнеса и заслуживает первоочередного внимания. При этом нормальной практикой в этом вопросе является обособление процесса надзора и контроля за соблюдением норм от политического вмешательства.

Предложенная система регулирования зернового рынка ставит вопрос о создании ряда специализированных институтов регулирования и развития. При этом одна часть институтов должна иметь исключительно национальный, а другая — наднациональный уровень.

Создание и функционирование национальных институтов относится к компетенции национальных правительств, хотя необходимо, чтобы их деятельность обеспечила соблюдение ряда принципов: недопустимость совмещения в государственных институтах бизнеса по любым направлениям, аналогичным или близким к функциям, делегированным государством; невозможность делегирования оказываемых услуг для сельхозпроизводителей третьим лицам; обеспечение полной открытости

и безвозмездности доступа к информации, полученной при реализации государственных услуг.

Вместе с тем исходя из определенных целей Зерновой политики необходимо сформировать ряд наднациональных институтов, в том числе:

- **Фонд финансирования совместных исследовательских программ** и проектов, который формируется на условиях софинансирования за счет бюджетов всех участников, а все получаемые результаты являются общедоступными для хозяйствующих субъектов национальных экономик.
- **Совместный резервный фонд семян и продовольственного зерна** (пшеницы) для использования при чрезвычайных ситуациях. Фонд формируется каждой страной ЕЭП пропорционально величине посевных площадей зерновых культур из расчета 10% годовой потребности семян озимых и яровых культур и объему продовольственного потребления зерна исходя из двухмесячного потребления. Формирование ресурсов и хранение зерна Фонда осуществляется на национальных территориях, а решение о его использовании в интересах того или иного члена ЕЭП принимается коллегиально. Поставки осуществляются на возмездных условиях.
- **Координация экспортной политики может быть реализована через Совет экспортеров при ЕЭК**, который должен объединять представителей бизнес-сообщества государств-участников. В совет на правах наблюдателей могут входить представители стран-членов. Основными функциями Совета являются:
 - мониторинг состояния взаимной торговли и экспорта зерна странами ЕЭП, выявление и направление предложений по вопросам устранения административных барьеров на рынке как государств ЕЭП, так и третьих стран;
 - подготовка предложений для ЕЭК по объемам, структуре и направлениям взаимных и экспортных поставок зерна, в том числе с использованием взаимозамещения;
 - подготовка предложений об объемах, порядке формирования и использования средств **фонда финансирования совместных исследовательских программ** и проектов и **резервного фонда семян и продовольственного зерна**;
 - разработка рекомендаций для бизнес-сообщества по ценовой политике при экспортных поставках;
 - взаимодействие с торгпредствами по вопросам продвижения зерна и продуктов его переработки на внешние рынки;
 - разработка рекомендаций по формированию зарубежной товаропроводящей сети и др.;
 - подготовка предложений по приоритетным направлениям совместного развития экспортной инфраструктуры;
 - разработка типовых контрактов и правил торговли зерном на принципах применения «лучшей» практики;

Врезка № 7. Роль саморегулируемых организаций

Перспективным является развитие **саморегулируемых организаций** (далее — СРО), которые будут осуществлять разработку и контроль выполнения стандартов деятельности участников рынка и нести ответственность. Стандарты деятельности призваны обеспечить снижение технологических, техногенных и экологических рисков; обеспечение конкурентоспособности и качества (работ, услуг) хозяйствующих субъектов, осуществляющих соответствующие виды деятельности; содействие соблюдению требований технических регламентов. Можно выделить два типа СРО, каждый из которых ориентирован на соответствующие виды деятельности:

- саморегулируемые организации участников оптового рынка агропродовольственной продукции, которые призваны сформировать и контролировать исполнение обязательств в отношении сельскохозяйственных производителей и потребителей продукции на внутреннем рынке;
 - саморегулируемая организация экспортеров зерна и продуктов его переработки;
 - саморегулируемые организации по оказанию соответствующего вида услуг (хранение и перевалка зерна, грузоперевозки и др.), для которых предметом саморегулирования является технологический уровень и техническое состояние предприятий, обеспечивающих качественное выполнение и безопасность технологических процессов, минимизацию количественно-качественных потерь как основы сохранности и эффективного использования собственности контрагентом.
- проведение регулярных консультаций и обмена информацией по вопросам ценового и производственного мониторинга национальных и мирового рынков зерна, оценки текущего и прогнозного экспортного потенциала каждой из сторон;
 - подготовка аналитической информации о текущей ситуации на национальных и мировом рынках зерна, рекомендаций по мерам стимулирования производства и взаимной торговли, оценки экспортного потенциала.
- **Единая информационная система учета выдачи и обращения складских свидетельств** на зерно формируется в рамках ЕЭП и является общедоступной для всех участников рынка.
 - **Биржевой центр** ЕЭП формируется на условиях консорциума национальными биржами, а в своей практической деятельности выступает как единый методологический центр.
 - **Центр государственно-частного партнерства (ГЧП) ЕЭП.** Основная цель создания центра заключается в продвижении и содействии развитию рынка проектов ГЧП, имеющих стратегическое значение и обслуживающих интересы хозяйствующих субъектов из всех или части стран ЕЭП

Важным моментом при организации СРО является создание специальных механизмов взаимодействия и регулирования деятельности как между саморегулируемыми организациями, так и между ними и государством.

С этой целью предлагается создать двухуровневую систему взаимодействия саморегулируемых организаций, во главе которой находится Совет СРО ЕЭП, который на добровольной основе осуществляет координацию деятельности национальных саморегулируемых организаций АПК, осуществляет представление и защиту интересов отрасли в ЕЭК и национальных правительствах, разрабатывает модельные проекты правил и стандарты деятельности участников агропродовольственного рынка, организует системы досудебного урегулирования споров, принципы и рекомендуемые механизмы применения имущественных санкций и осуществление контроля за соблюдением правил и регламентов всеми субъектами агропродовольственного рынка.

На следующем уровне представлены национальные Советы СРО, которые создаются при наличии нескольких отраслевых саморегулируемых организаций для обеспечения единства подходов деятельности, подготовки предложений по регулированию и направлениям развития отрасли, осуществляют контроль за деятельностью членов СРО, оказывают своим членам методические, информационные, правовые и другие услуги, содействуют организации подготовки и повышения квалификации работников, осуществлению научно-исследовательской и иной деятельности, обеспечивают распространение «лучшей практики».

(но не менее двух), подборе частных партнеров по реализации проектов и оптимизации использования средств поддержки. Условием эффективности деятельности центров развития является реальная политическая поддержка ГЧП и координация между ведомствами и региональными властями. Центр должен готовить предложения по участию ЕЭП в реализации конкретных проектов, а также взаимодействовать с национальными органами власти в вопросах их выбора и согласования. На первом этапе становления Центра его деятельность может фокусироваться на вопросах анализа бизнес-планов, организации содействия и оказания консультативных услуг государственным и частным партнерам, формировании публичных предложений по участию в конкурсах, по привлечению инвесторов, взаимодействию с институтами. Основным признаком ГЧП является участие сторон партнерства в кооперационной цепочке по созданию добавленной стоимости, где каждый партнер принимает на себя реализацию задач, которые он может обеспечить с лучшим эффектом, а также определенные риски, что в конечном итоге обеспечивает его синергетический потенциал и эффективность партнерства.

- **Саморегулирование и самоорганизация зернового бизнеса.** Некоммерче-

ские объединения участников зернового рынка ЕЭП являются основой обеспечения эффективной обратной связи и одним из ключевых условий достижения эффективности мер Зерновой политики.

Развитие зерновых кластеров. Логика интеграционных процессов требует изменений в пространственном развитии зернового рынка, усиления внутренних и межотраслевых кооперационных связей. Эффективное аграрное производство возможно при оптимизации территориальной структуры производства исходя из естественных конкурентных преимуществ. Перенос принятия оперативных решений на субрегиональный уровень является объективной необходимостью, однако он должен быть обеспечен усилением координирующей роли центра в вопросах территориального размещения производительных сил на межрегиональном уровне. Рынки ресурсов и продукции являются межрегиональными и реализация масштабных проектов неизбежно будет сталкиваться с мощными рыночными ограничениями по доступу к ресурсам и рынкам сбыта

Основой территориального развития является формирование кластеров («симбиоза кооперации и конкуренции»), учитывающих положительные синергетические эффекты территориальной агломерации, что обеспечивает прирост потенциала за счет эффективного использования возможностей участников, а общая заинтересованность в конечном результате стимулирует перетекание финансовых ресурсов в секторе, приоритетные для развития кластера в целом.

Территориально кластеры могут размещаться в рамках отдельных зон, региона или группы регионов (причем географически границы кластеры могут не совпадать с национальными и административными границами).

Особую роль в формировании и развитии кластеров играет наличие высокоорганизованной бизнес-среды, что предполагает глубокие изменения государственной политики, ее переориентацию с поддержки отдельных структурообразующих предприятий и отраслей на создание институциональных условий развития экономических взаимоотношений между участниками кластера, предсказуемость проводимой экономической политики и социально-экономической ситуации, прозрачность взаимоотношений «бизнес — власть — общество», поддержку конкурентной среды и устранение ограничений к инновационному развитию.

Несмотря на разнообразие подходов, все элементы кластерной политики включают в себя идеологию формирования экономических зон, связанную с финансированием развития инфраструктуры и привлечения «якорных» национальных и транснациональных компаний, выступающих в качестве ядра кластера, которые в перспективе должны «обрасти» сетью поставщиков, субподрядчиков, логистическими центрами, образовательными и научными учреждениями, прочими объектами. Развитие кластеров призвано снизить издержки производства и обращения, повысить конкурентоспособность продукции и расширить масштаб ее реализации. В конечном итоге деятельность кластера должна обеспечить приток денежных средств (как от реализации продукции, так и прямых инвестиций) в отрасль с других территориальных рынков и на этой основе обеспечить устойчивое развитие регионального аграрного сектора.

Формирование кластеров является целенаправленным процессом экономического развития на основе объединения экономических интересов участников, задействованных в процессе производства зерна, его переработке и доведении до потребителя. Это предполагает согласованность шагов участников и сбалансированность взаимодействия со смежными отраслями, высокую адаптивность механизмов управления к меняющимся экономическим условиям, достижение высоких экономических результатов за счет масштабов деятельности и концентрации ресурсов, использования экономического потенциала участников кластера и территорий их функционирования.

Ключевым моментом развития зернового кластера является участие в нем собственно зернопроизводителей, которые будут выступать «якорным поставщиком», формируя гарантированные объемы товарного зерна, дополняемые закупками у других сельхозпроизводителей, что обеспечит ритмичность поставок. Одновременно он обеспечит создание «буферных» запасов зерна, которые при непредвиденных обстоятельствах должны восполнить отгрузки зерна и исполнение обязательств перед потребителями.

При этом все участники кластера ориентируются на задачи расширения объемов реализации зерна потребителям. Менеджмент «ядра» кластера, реализуя оптимальную политику продаж и подбор контрагентов, будет формировать требования к изменению производственной политики участников кластера. Так, исходя из требований потребителей к поставкам различных видов и качественных характеристик зерна, будет оказываться влияние на формирование рыночно ориентированной (как по объемам, так и по качественным характеристикам зерна) структуры зернового производства и стимулирование применения современных технологий. Целью формирования субрегиональных производственных кластеров по производству зерна и продуктов его переработки является усиление через рыночные механизмы влияния государства на оптимизацию территориального размещения мощностей по хранению и переработке зерна, что требует разработки ЕЭК системных мер поддержки на уровне экономических районов, включающих регионы с близкими агроклиматическими условиями, структурой (по видам продукции) сельского хозяйства и рынкам сбыта, а также рекомендаций для достижения сбалансированного кредитования и инвестирования в различные отрасли АПК исходя из прогнозов развития производства и перерабатывающих мощностей, потребления продовольствия по объемам и структуре на региональном и межрегиональном рынках сбыта, координации и стимулирования их развития. Основой этой работы являются прогнозные балансы спроса и предложения, оценка ожидаемых изменений потребительских предпочтений, рациональное распределение ресурсов и производств в рамках кластера, разработка единого бизнес-плана развития, использования комплексного целевого финансирования НИОКР и селекции на межрегиональном уровне, связанное кредитование производства и переработки, поддержка продвижения продукции на рынки сбыта.

Рисунок 40.
 Схема зерновых кластеров ЕЭП+



№	Название	Культура	Страна	Средний валовой сбор, млн тонн
1	Экспортный	пшеница 4, 5 классов, ячмень	Украина, Россия	51.2
2	Кукурузный	кукуруза	Украина, Россия	17.0
3	Пшеничный высокопротеиновый	пшеница сильная и ценная	Казахстан, Россия	16.0
4	Ржаной	рожь	Беларусь, Россия	4.4
Потенциальные кластеры				
5	Дальневосточный	соя, кукуруза, пшеница	Россия	1.0
6	Гречишный	гречиха	Беларусь, Россия	0.7

Реализация мер наднационального регулирования предполагает формирование **финансового фонда ЕЭК** для финансирования совместных исследовательских программ и проектов, проведения операций по регулированию рынка зерна и резервного фонда семян, поддержки развития инфраструктуры внедрения инноваций. Существуют два возможных варианта формирования указанного фонда:

- 1) ежегодное перечисление средств из национальных бюджетов и формирование бюджета ЕЭК (аналогично принципам формирования бюджета ЕС);
- 2) формирование фонда за счет перечисления в него части средств.

По нашему мнению, наиболее приемлемым является второй вариант, так как он предполагает целевое формирование и целевое использование средств в рамках единой зерновой политики. Схема формирования финансового фонда может быть разработана по аналогии с механизмом зачисления и распределения налоговых и таможенных пошлин в рамках Таможенного союза. Источниками средств могут выступать фиксированные отчисления от косвенных налогов при внутреннем обороте зерна и его экспорте.

3.6. Рекомендации и предложения по взаимосвязанной системе инструментов Зерновой политики ЕЭП+

Вопросы Зерновой политики ЕЭП тесно связаны с участием этих государств в ВТО, а также в других зонах свободной торговли (ЗСТ) и таможенных союзах.¹⁸ Правилами Всемирной торговой организации требуется, чтобы страны ВТО при заключении соглашений о ЗСТ придерживались определенных норм относительно охвата преференциальным режимом основной части торговли товарами и неухудшения условий доступа для третьих сторон, то есть пошлины и другие меры регулирования торговли не должны становиться выше или более ограничительными. Согласно статье XXIV ГАТТ, таможенные союзы и зоны свободной торговли должны отменить пошлины и другие ограничительные меры торговли между сторонами, чтобы соответствовать критерию свободной торговли. Традиционно в соглашениях о свободной торговле устанавливается режим свободной торговли не менее чем для 90% торговли со странами-преференциальными партнерами. Согласно статье XXIV ГАТТ, допускается возможность существования у членом ВТО преференции для участников соглашений о создании ЗСТ, в том числе Таможенного союза. При этом страны члены ВТО должны предоставлять в Комитет по региональным торговым соглашениям ВТО уведомления и копии соглашений о свободной торговле или таможенных союзах. В период с 1947 года до настоящего времени в ГАТТ/ВТО было нотифицировано около 100 региональных торговых договоренностей в соответствии со статьей XXIV. При этом для страны-члена ВТО отсутствуют какие-либо ограничения по количеству вхождения в несколько ЗСТ или таможенных союзов.

На этих принципах основан и Договор о свободной торговле государств СНГ, в преамбуле которого акцентировано, что стороны заключают его, «признавая общепринятые нормы международного права и ориентируясь на нормы соглашений ВТО, в частности ГАТТ 1994, включая статью XXIV ГАТТ 1994». Договор вступил в силу 20 сентября 2012 года в отношениях между Беларусью, Россией и Украиной — первыми тремя странами, выполнившими его ратификацию. Пять из подписавших договор государств присоединятся к зоне свободной торговли в установленном договором порядке после завершения внутригосударственных процедур (Армения, Казахстан, Кыргызстан, Молдова и Таджикистан). Три страны-участницы

СНГ (Азербайджан, Туркмения и Узбекистан) оставили за собой право присоединиться к договору о зоне свободной торговли позже. Договор заменил больше ста двусторонних документов, регламентирующих режим свободной торговли на пространстве содружества. В рамках договора были сведены к минимуму исключения из номенклатуры товаров, к которым применяются импортные пошлины, а также зафиксированы на определенном уровне экспортные пошлины.

Украина и Российская Федерация уже являются членами ВТО, а Казахстан и Беларусь находятся в процессе переговоров.¹⁹ Каждая страна формирует свои личные обязательства и предоставляет свои уступки во время переговоров в рамках ВТО, однако следует учитывать, что таможенный тариф в отношении стран, не входящих в Таможенный союз, не должен быть выше связанного тарифа той страны-члена Таможенного союза, которая согласует его на самом низком уровне при вступлении в ВТО.

В настоящее время торговые режимы между Украиной, Россией, Казахстаном и Беларусью определяются соглашениями о свободной торговле, то есть действует беспошлинный режим во взаимной внешней торговле, кроме изъятий по ограниченному перечню товаров, в результате чего реальных рисков вхождения Украины в Таможенный союз и ЕЭП практически не существует. Вместе с тем при присоединении Украины к Таможенному союзу она будет вынуждена согласиться с введением ставок импортных тарифов на уровне Единого таможенного тарифа. Однако при этом потребуются увеличение Украиной ставок таможенного тарифа выше уровня, зафиксированного при вступлении в ВТО. Также потребуются урегулирование вопроса, связанного с различиями подходами к применению комбинированных ставок (они являются преобладающими в Едином таможенном тарифе Таможенного союза) и адвалорных ставок на большинство сельхозтоваров, включенных в соглашение о вступлении в ВТО Украиной, и присоединения Украины к квотированию импорта мяса. Таким образом, для полномасштабного присоединения к Таможенному союзу и ЕЭП Украина будет вынуждена начать процедуру пересмотра своих договоренностей в ВТО с учетом компенсации странам-членам ВТО за повышение импортных тарифов на отдельные товары. Необходимо отметить, что украинский аграрный бизнес уже заявлял о необходимости пересмотра предоставленных уступок по доступу к внутреннему рынку товаров молочной и мясной групп. Согласно статье XXVIII ГАТТ, такая возможность существует, но ее положения могут быть использованы Украиной не ранее, чем через три года после вступления в ВТО, и это потребует переговоров со странами-членами ВТО о компенсационных уступках по другим товарам. Также следует учитывать, что решением №18 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 27 ноября 2009 года утвержден «Перечень чувствительных товаров, в отношении которых решение об изменении ставки ввозной импортной пошлины комиссия Таможенного союза принимает консенсусом», куда вошли большинство видов сельскохозяйственной продукции, и изменять тариф на эти товары можно будет только при общем согласии всех участников. Также в рамках Таможенного союза определен перечень товаров, которые являются существенно важными для внутреннего рынка ТС и в отношении которых в исключительных случаях могут быть установлены временные ограничения или запреты экспорта.

Анализ документов, наработанных в рамках переговорного процесса по вступлению Российской Федерации, Казахстана и Беларуси в ВТО, свидетельствует о различных подходах к вопросам технических регулирования, санитарных и фитосанитарных мер по сравнению с Украиной. Определенные сложности возникнут в части масштабов господдержки, сокращение которой для Украины при вступлении в ВТО не было предусмотрено и сокращение объемов субсидирования будет политически неприемлемо.

В этой ситуации в краткосрочной перспективе особенности регулирования внешней торговли между Украиной и странами Таможенного союза, скорее всего, будут определяться Договором о зоне свободной торговли государств-участников СНГ.

Учитывая, что режим торговли по зерновым товарам стран ЕЭП весьма либерален, формирование специального секторального соглашения представляется вполне реальным, а Украина может присоединиться к секторальному соглашению по зерновому рынку после его заключения и подписания странами ЕЭП. Однако для успешного решения этой задачи украинская сторона должна быть вовлечена в подготовку указанного соглашения.

ВЫВОДЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Аграрный сектор экономики стран ЕЭП занимает относительно небольшое место в формировании национального валового внутреннего продукта и общем объеме инвестиций в основные фонды, однако имеет критически важное социально-экономическое значение для значительной части населения и обеспечения продовольственной безопасности.

Аграрная экономика стран ЕЭП преодолела последствия трансформационного спада конца XX века, и в последние годы отмечается достаточно динамичное ее развитие, улучшаются показатели продовольственной независимости, растет продуктивность в растениеводстве и животноводстве, расширяется применение современных технологий. Вместе с тем производительность труда остается на низком уровне, конкурентоспособность значительной части сельхозпродукции, сырья и продовольствия в ряде случаев достигается за счет массивной таможенно-тарифной защиты внутреннего рынка и бюджетного субсидирования, явно недостаточны стимулы к технологической модернизации.

Проведенный анализ позволяет отметить, что при сохранении нынешних подходов и технологий существуют явные пределы роста, урожайности, которые могут привести к ее стагнации после 2016–2018 годов, а возможности экстенсивного роста за счет ввода в оборот дополнительных площадей сельхозугодий потребуют значительных инвестиций и не обеспечат существенного роста конкурентоспособности.

2. В современной экономике территориальное измерение стало одним из ключевых моментов для решения глобальной проблемы конкурентоспособности. Эффективное функционирование региональных интеграционных объединений все в большей мере влияет на результативность экономической деятельности. При этом эффект взаимодействия усиливается при географической концентрации ведущих конкурентов одной отрасли, что является объективной необходимостью формирования единой агропродовольственной политики ЕЭП. Это предопределяет объективную целесообразность более глубокой социально-экономической интеграции между странами ЕЭП в вопросах устойчивого развития аграрного сектора на основе эффективного использования конкурентных преимуществ, агроресурсного и научно-технического потенциала каждой из стран и достижения синергетического эффекта от согласованных мер поддержки и развития агропродовольственного рынка.

3. Стратегической целью ЕАП является максимально эффективное использование агроприродного потенциала, обеспечение стимулов для развития конкурентоспособного аграрного производства как материальной основы обеспечения экономического роста в агропромышленном комплексе, устойчивое обеспечение внутренних потребностей в продовольствии, обеспечение продовольственной безопасности, усиление позиций на мировом агропродовольственном рынке за счет рационального международного разделения труда и интеграционного потенциала.

4. Эффективность ЕАП будет определяться уровнем реальной интеграции аграрных экономик стран-членов и синхронностью дальнейшего развития рыночных механизмов, рыночной, производственной и социальной инфраструктуры, смягчения негативных социально-экономических последствий текущего функционирования «незрелых» рынков, рационализации и оптимизации режимов природопользования, распределения функций наднационального и национального регулирования. Это потребует принятия целостной системы международных соглашений о согласованной агропродовольственной политике, которые должны дополнять существующие и подготавливаемые документы ЕЭП в части специфики аграрного сектора экономики и агропродовольственного рынка.

В системе соглашений и меморандумов должны быть определены:

- согласованные цели, задачи, принципы, механизмы, направления и инструменты реализации ЕАП, распределение мер регулирования на национальном и наднациональном уровнях;
- меры национальной государственной поддержки (субсидирование производства и система выравнивания конкурентных условий на рынке продукции из стран ЕЭП), налогообложение сельхозпроизводителей и ставок НДС на продовольственные товары;
- принципы внешней торговой политики в отношении агропродовольственных товаров;
- ветеринарные и фитосанитарные требования на основе норм и правил ВТО, процедуры и правила функционирования надзорных и контрольных органов;
- методы статистического наблюдения и информационного обмена;
- технические требования к объектам инфраструктуры агропродовольственного рынка;
- система координации деятельности национальных институтов развития агропродовольственного рынка и др.

Принятие предлагаемой системы соглашений обеспечит создание единой институциональной среды функционирования национальных агропродовольственных рынков в рамках интеграционного объединения ЕЭП и сформирует базу для разработки секторальных соглашений по отдельным подотраслям сельского хозяйства.

5. Соглашение по зерновому рынку должно сформировать общую парадигму поддержки и регулирования сектора, определит единые принципы ценообразования и доступа на национальные рынки, устранил избыточные барьеры входа и создаст условия оптимизации производства исходя из требования максимального использования конкурентных преимуществ и ведения взаимодополняющего производства зерна. Реализация соглашения с учетом эффективных механизмов взаимодействия государства и бизнеса, призвана обеспечить синергетический эффект функционирования комплексной системы стимулирования производства, оптимизацию территориальной структуры производства исходя из конкурентных преимуществ стран ЕЭП, поддержку зернового экспорта, охватывающую все уровни управления.

Предполагается, что соглашение будет подписано всеми членами ЕЭП, а Украина присоединится к нему на добровольной основе.

6. Соглашение формируется исходя из целей и задач **зерновой политики ЕЭП**, реализация, которой призвана обеспечить:

- высокие темпы устойчивого экономического роста отрасли, сбалансированность программ развития производства, оптимального использования производственных факторов и потребностей внутреннего рынка каждой страны;
- динамизм интеграционных процессов и развития взаимной торговли зерном между государствами-членами ЕЭП;
- создание потенциала будущего развития;
- рост конкурентоспособности на внешних рынках и развитие экспорта зерновых товаров;
- формирование необходимых резервов зерна для обеспечения продовольственной безопасности каждого государства-члена ЕЭП и Сообщества в целом.

Системной задачей Зерновой политики ЕЭП+ является формирование развитого рынка, повышение устойчивости производства, сохранение природных ресурсов, повышение уровня продовольственной безопасности, что достигается за счет формирования эффективной конкурентной среды; поддержание конъюнктуры зернового рынка, обеспечивающей устойчивую мотивацию производителей к росту масштабов и повышению эффективности хозяйственной деятельности, улучшение условий доступа на рынки финансовых, материальных, трудовых и инновационных ресурсов, что формирует предпосылки для:

- оптимизации масштабов господдержки на достаточном уровне;
- развития национальной и межстрановой конкуренции между субъектами рынка;
- рыночного ценообразования и обеспечения эффективного экспорта зерна и зернопродуктов;
- расширения интеграции со странами уже являющимися членами ВТО или других интеграционных объединений.

Реализация предлагаемых подходов требует применения соответствующих мер наднационального регулирования, соответствующих мер и инструментов реализации Зерновой политики ЕЭП, которые преследуют цели стимулирования ускоренного перехода к современным технологиям производства и переработки зерна, внедрению достижений биотехнологии, введению в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных земель и повышения урожайности зерновых культур, поддержания доходов зернопроизводителей и создание условий для расширения рынков сбыта.

7. Практическая реализация соглашения требует разработки и принятия соответствующей «дорожной карты», которая призвана обеспечить последовательность действий по реализации Зерновой политики. При этом «дорожная карта» не должна приобрести характер статичного плана работы, а иметь возможность оперативной корректировки и уточнения исходя из изменения внешних и внутренних факторов.

8. Одним из условий динамичного развития зернового сектора является стимулирование формирования специализации каждого участника ЕЭП исходя из условия рационального использования накопленных компетенций и национальных естественных преимуществ и изменения подходов к пространственному развитию зернового рынка.

Основой территориального развития является формирование нескольких кластеров, причем географически их границы не совпадают с национальными и административными границами. Представляется возможным сформировать следующие кластеры: «ржаной», «кукурузный», «экспортный» и «пшеничный высокопротеиновый». Целью формирования субрегиональных производственных кластеров является усиление, через рыночные механизмы, влияния на оптимизацию территориального размещения производства, хранения и переработки зерна, стимулирование разработки и внедрения современных технологий и, в конечном итоге, повышение конкурентоспособности продукции. Предполагается, что формирование кластеров не приобретет характер административной компании: функции национальных правительств и ЕЭК должны обеспечить условия их развития исходя из интересов участников зернового бизнеса.

9. Логика ЕЭП+ предполагает сочетание поддержки на национальном и на наднациональном уровне. На национальном уровне поддержка, по нашему мнению, должна быть ориентирована на решение оперативных задач развития зернового сектора (но с учетом выработанных единых стратегических подходов) за счет использования бюджетных субсидий (прямых и косвенных, включая налоговые льготы и преференции), связанных непосредственно с производством зерна. При этом масштабы и направления поддержки должны быть согласованы исходя из принципа минимизации искажающего воздействия на ценовую конкурентоспособность продукции. Следует обеспечить постоянный мониторинг указанных мер поддержки и выравнивание условий ценовой конкуренции.

10. Исходя из логики единого евразийского экономического пространства, на наднациональном уровне предлагается вывести все меры ценового регулирования зернового рынка. Механизм регулирования предполагает использование в качестве нижней границы (когда государство должно вмешаться и поддержать доходы зернопроизводителей) минимальные гарантированные цены («цены последней надежды»). Уровень этих цен должен быть достаточно низок и соответствовать себестоимости производства в эффективных хозяйствах, а выбор культур, по которым осуществляется поддержка, помимо поддержки доходов обеспечит ориентиры для зернового бизнеса по изменению структуры посевных площадей.

Целесообразно установить также единый порядок проведения интервенционных операций, которые должны охватывать весь рынок ЕЭП и проводиться по единой методологии в виде залоговых операций с правом обратного выкупа. Масштабы интервенций определяются ЕЭК и финансируются централизованно из фондов ЕЭК. В целях обеспечения единства рыночного пространства к поставкам продукции производимой в ЕЭП для государственных и муниципальных нужд на равных условиях допускаются хозяйствующие субъекты всех стран ЕЭП.

11. В целях расширения внутреннего потребления зерна может быть предложено развитие его глубокой переработки для получения не только кормовых добавок, дефицит которых постоянно нарастает по мере развития животноводства и компенсируется импортными поставками из третьих стран, но и продуктов микробиологического синтеза, включая биополимеры, мировой рынок которых устойчиво растет. Потенциал использования зерна для глубокой переработки (исключая биотопливо) стран ЕЭП составляет около 20–25 млн тонн, однако реализация этих проектов потребует значительных финансовых ресурсов и займет для первой очереди как минимум три-пять лет.

12. Экспорт зерна и продуктов его переработки является приоритетным направлением поддержания ликвидности рынка и требует формирования согласованной экспортной политики и создания соответствующего организационного механизма ее реализации. Базовым положением согласованной политики в области экспорта зерна является отказ от введения любых ограничений его экспорта, а также система мер господдержки экспортной активности. При этом, на наднациональном уровне следует обратить особое внимание на разработку единых принципов и механизмов регулирования деятельности экспортеров зерна (включая возможность перераспределения товарных потоков и создание компенсационного механизма при добровольных ограничениях экспорта зерна в пользу одного из участников), создание Евразийского центра поддержки экспорта, формирование зарубежной товаропроводящей сети. Для координации экспортной политики может быть создан Совет экспортеров при ЕЭК, который должен объединять представителей бизнес-сообщества государств-участников, и саморегулируемая организация экспортеров ЕЭП.

14. В целях продвижения зерновых товаров и улучшения условий неценовой конкуренции на рынке может быть разработана и реализована специальная программа «зонтичных» брэндов, например, «Причерноморская пшеница», «Сибирский Дурум» и т. п.

15. Формирование исследовательской зоны (и точек роста ЕЭП), ключевым элементом которой являются сетевые межгосударственные центры разработки и продвижения новых технологий. Указанные центры создаются в соответствующих кластерах, ориентированы на запросы бизнеса и обеспечивают формирование новых технологических заделов. В перспективе необходимо не только обеспечить доступ к новым технологиям зернопроизводителей ЕЭП, но и стать экспортером технологий в другие страны. Финансирование создания исследовательских центров на первоначальном этапе осуществляется из фондов ЕЭК (в основном финансируется создание материально-технической базы и инфраструктуры исследований), а в дальнейшем они должны действовать на условиях государственно-частного партнерства и путем получения на конкурсной основе грантов национальных правительств и ЕЭК.

16. Для продвижения инноваций может быть использован подход, предусматривающий формирование в рамках исследовательской зоны ЕЭП сетевых межгосударственных центров продвижения новых технологий. Формирование и функционирование таких центров должно осуществляться в порядке частной инициативы

с минимальным участием государства (в основном за счет вложений в исследовательскую инфраструктуру, доступа к банкам данных и генетических ресурсов и т. п., а также налоговых и иных фискальных льгот).

17. Реализация мер наднационального регулирования предполагает формирование финансового **фонда ЕЭК** для финансирования совместных исследовательских программ и проектов, проведения операций по регулированию рынка зерна и резервного фонда семян, поддержки развития инфраструктуры внедрения инноваций. Существуют два возможных варианта формирования указанного фонда:

- 1) ежегодное перечисление средств из национальных бюджетов и формирование бюджета ЕЭК (аналогично принципам формирования бюджета ЕС);
- 2) формирование фонда за счет перечисления в него части средств.

Второй вариант представляется более перспективным с точки зрения его использования в рамках секторального соглашения по зерну, так как предполагает целевое формирование и целевое использование средств. При этом схема формирования финансового фонда может быть разработана по аналогии с механизмом зачисления и распределения налоговых и таможенных пошлин в рамках Таможенного союза. Источниками средств могут выступать фиксированные отчисления от косвенных налогов при внутреннем обороте зерновых товаров, их экспорте и импорте.

18. Реализация предлагаемых подходов в проведении единой зерновой политики предполагает активное развитие государственно-частного партнерства (ГЧП).

ЛИТЕРАТУРА

- Алтухов А. (2012) *Зерновой рынок России*. Москва: Всероссийский НИИ экономики сельского хозяйства.
- Беларусь. Государственная программа возрождения и развития села на 2005–2010 годы. Доступно на <http://www.mshp.minsk.by/programms/?page=2>.
- Беларусь. Государственная программа устойчивого развития села на 2011–2015 годы. Доступно на <http://www.mshp.minsk.by/programms/?page=1>.
- Закон Республики Казахстан «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий № 66-III ЗРК от 8 июля 2005 года». Доступно на <http://www.kazagro.kz/ru/about/pravovaya-baza>.
- Меморандум «Об основных принципах деятельности акционерного общества «Национальный управляющий холдинг «КазАгро», утвержденный постановлением Правительства Республики Казахстан от 23 декабря 2006 года № 1247. Доступно на <http://www.kazagro.kz/ru/about/pravovaya-baza>.
- Программа по развитию агропромышленного комплекса в республике Казахстан на 2013–2020 годы (АГРОБИЗНЕС – 2020). Доступно на <http://www.minagri.kz/>.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 4 марта 2011 года № 221 «Об утверждении Правил субсидирования из местных бюджетов на повышение урожайности и качества продукции растениеводства». Доступно на <http://www.minagri.kz/ru/small/pages/poddierzka-i-uslugi/miery-gosudarstvennoj-poddierzki/51.html>.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 марта 2012 года № 322 «Об утверждении Правил использования целевых текущих трансфертов из республиканского бюджета 2012 года областными бюджетами, бюджетами городов Астаны и Алматы на поддержку семеноводства». Доступно на <http://www.minagri.kz/ru/small/pages/poddierzka-i-uslugi/miery-gosudarstvennoj-poddierzki/51.html>.
- Россия. «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы». Доступно на <http://www.mcx.ru/navigation/docfeeder/show/342.htm>.
- Россия. «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы». Доступно на <http://www.mcx.ru/navigation/docfeeder/show/145.htm>.
- Ушачев И. (2005) *Инфраструктура продовольственного рынка*. Москва: Всероссийский НИИ экономики сельского хозяйства.
- Ушачев И. (2007) *Инновационная деятельность в аграрном секторе экономики России*. Москва: Всерос. НИИ экономики сельского хозяйства.
- Черняков Б. (2002) *Американское фермерство: XXI век*. Москва: «Художественная литература».
- Черняков Б., Гордеев А., Клещенко А., Сиротенко О. (2006) *Биоклиматический потенциал России: теория и практика*. Москва: Товарищество научных изданий КМК.

ТАБЛИЦЫ

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Зерновые и зернобобовые культуры						
посевная площадь, млн га	43.2	44.3	46.7	47.6	43.2	43.6
урожайность, ц/га с убранной площади	18.9	19.8	23.8	22.7	18.3	22.4
Наличие техники						
Тракторы	439.6	405.7	364.4	330	310.3	292.6
Комбайны:						
зерноуборочные	117.6	107.7	95.9	86.1	80.7	76.7
кукурузоуборочные	1.8	1.5	1.3	1.1	1.1	0.9
Внесено минеральных удобрений (в пересчете на 100% питательных веществ):						
всего, млн тонн	1.5	1.7	1.9	1.9	1.9	2
на один гектар, кг:						
всей посевной площади зерновых культур (без кукурузы)	31	35	40	40	41	42
удельный вес площади с внесенными минеральными удобрениями во всей посевной площади, % зерновых культур (без кукурузы)	41.3	46.7	51.9	51.8	49.7	53.1

Таблица № 1. Параметры зернового рынка России

Источник: Росстат.

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Зерновые культуры						
посевная площадь, млн га	14.8	15.4	16.2	17.2	16.6	16.2
урожайность, ц/га с убранной площади	11.7	13.3	10.1	12.6	8.0	16.9
валовой сбор, млн тонн						
Всего	16.5	20.1	15.6	20.8	12.2	27.0
в том числе пшеница	13.5	16.5	12.5	17.1	9.6	22.7
экспорт пшеницы, млн т	4.2	6.2	5.0	3.2	5.1	3.7
Наличие техники						
Тракторы	137.2	158.2	158.3	156.6	155.6	153.8
Комбайны	45.5	46.4	48.5	49.5	47.2	46.6

Таблица № 2. Параметры зернового рынка Казахстана

Источник: Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан, United Nations Commodity Trade Statistics Database.

	Годы					2011 г., в % к	
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2010
Общая посевная площадь, тыс. га	5592.1	5612.1	5713.1	5599.0	5779.0	103.3	103.2
Зерновые и зернобобовые культуры, тыс. га	2567.3	2575.6	2591.6	2577.5	2672.2	104.1	103.7
в % к общей посевной площади	45.9	45.9	45.4	46.0	46.2	+0.3 п.п.	+0.2 п.п.

Таблица № 3. Параметры зернового рынка Республики Беларусь

	Годы					2011 г., в % к	
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2010
Валовой сбор, тыс. тонн	7216.4	9013.1	8510.4	6987.8	8374.9	116.1	119.9
Урожайность, ц/га	28.5	35.2	33.3	27.7	32.1	112.6	115.9
Рентабельность, %*	-12.4	2.1	22.6	0.5	-15.0	15.8	28,2 п. п.
Тракторы, тыс. ед.	52.6	50.4	49.5	48.1	47.3	89.9	98.3
Зерноуборочные комбайны, тыс. ед.	13.3	13	12.9	12.2	11.4	85.7	93.4

* — в сельхозорганизациях Минсельхозпрода

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь.

Таблица № 4. Параметры зернового рынка Украины

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Пшеница						
убранная площадь млн га	5.5	6.0	7.1	6.8	6.3	6.7
урожайность, ц/га	25.3	23.4	36.7	30.9	26.8	33.2
валовой сбор, млн тонн	13.9	13.9	25.9	20.9	16.8	22.1
экспорт, млн тонн	3.4	1.2	13.0	9.3	4.3	5.4
Ячмень						
убранная площадь, млн га	5.2	4.1	4.2	5.0	4.3	3.7
урожайность, ц/га	21.7	14.6	30.3	23.7	19.7	24.7
валовой сбор, млн тонн	11.3	6.0	12.6	11.8	8.5	9.1
экспорт, млн тонн	5.1	1.0	6.4	6.2	2.8	2.5
Кукуруза						
убранная площадь, млн га	1.7	1.9	2.4	2.1	2.6	3.5
урожайность, ц/га	37.4	39.0	46.9	50.2	45.0	64.4
валовой сбор, млн тонн	6.4	7.4	11.4	10.5	11.9	22.8
экспорт, млн тонн	1.0	2.1	5.5	5.1	5.0	15.0

Источник: USDA.

Таблица № 5. Среднегодовая взаимная торговля пшеницей стран ЕЭП+* в 2005–2010 гг., тыс. тонн

	Экспортер			
	Беларусь	Казахстан	Россия	Украина
Армения		5.5	199.7	5.2
Кыргызстан		277.2	7.4	1.1
Таджикистан		303.2	5.4	1.7
Узбекистан		148.1	4.8	2.9
ЕЭП+, всего	0	734	217.3	10.9
Казахстан			21.8	0.3
Беларусь		70.6	33.0	26.6

Импортер	Экспортер			
	Беларусь	Казахстан	Россия	Украина
Россия	0.1	456.4		1.6
Украина		12.2	65.5	
Мир, всего	0.9	4 253.0	12 509.4	6 164.9

* без Молдовы

Источник: Рассчитано по данным United Nations Commodity Trade Statistics Database.

	доля в убранный площади, %	доля в валовом сборе, %	доля в экспорте, %
Ячмень			
ЕЭП	19.1	14.8	15.0
ЕЭП+Украина	27.2	21.7	36.3
Кукуруза			
ЕЭП	1.0	0.7	0.9
ЕЭП+Украина	2.5	2.3	7.7
Пшеница			
ЕЭП	17.6	10.8	16.7
ЕЭП+Украина	20.5	13.8	21.5

Таблица № 6.
Положение ЕЭП+Украина на мировом рынке за последние пять зерновых лет

Источник: Рассчитано по данным USDA.

	ЕС	США	Япония	Другие страны члены ВТО
желтая корзина	49.3%	22.6%	21.1%	27.6%
де минимум	0.8%	9.9%	0.0%	11.8%
голубая корзина	25.1%	0.0%	2.8%	4.7%
зеленая корзина	24.7%	67.5%	76.2%	55.9%

Таблица № 7.
Структура поддержки сельского хозяйства по корзинам ВТО, % к итогу

Источник: ОЭСР.

	2000	2005	2009	2010
ЕС-27	7795.4	15096.2	13677.6	13318.7
Австралия	281.8	801.5	687.8	795.6
Канада	1396.8	2534.0	2891.5	3108.2
США	22381.5	35830.3	56651.2	69848.7
Бразилия	1035.0	2002.9	1903.2	2399.5
Китай	11823.8	14344.7	28411.5	30195.4
Россия	577.0	1405.7	5044.4	2773.2
Украина	75.0	624.7	883.4	842.4

Таблица № 8.
Масштабы финансирования поддержки общих услуг в сельском хозяйстве, \$ млн

Источник: ОЭСР.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. «Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации», утвержденная Указом Президента РФ от 30 января 2010 года № 120 предполагает повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения, в том числе и в вопросах обеспечения населения сельскохозяйственной продукцией и продовольствием. Доктриной продовольственной безопасности поставлена задача продовольственного обеспечения населения страны отечественной аграрной продукцией, а также достижения и поддержания физической и экономической доступности для каждого гражданина страны безопасных пищевых продуктов в объемах и ассортименте, которые соответствуют установленным рациональным нормам потребления пищевых продуктов, необходимых для поддержания активного и здорового образа жизни населения. Там же, по основным агропродовольственным продуктам, определены пороговые значения удельного веса отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка, при которых достигается продовольственная независимость страны и которые являются целевыми ориентирами развития внутреннего производства. Эти пороговые значения для зерна и картофеля составляют не менее 95%; молока и молокопродуктов (в пересчете на молоко) — не менее 90%; мяса и мясопродуктов (в пересчете на мясо) — не менее 85%; сахара, растительного масла и соли — не менее 80%.
2. Проведение форвардных закупок регулируется постановлением КМУ от 16 мая 2007 г № 736 «О внедрении государственных форвардных закупок зерна»
3. Закон принят 19 мая 2011 г.
4. В августе 1996 года была образована Государственная акционерная компания «Хлеб Украины» в форме открытого акционерного общества как правопреемника прав и обязанностей Главного управления по хлебопродуктам и Главного управления комбикормовой промышленности Министерства сельского хозяйства и продовольствия. Главной целью создания этой компании было обеспечение интересов государства и населения при реформировании системы закупок и использования государственных ресурсов зерна. В уставный фонд ГАК «Хлеб Украины» было передано государственное имущество 100 предприятий отрасли хлебопродуктов, на которое были выпущены и зарегистрированы в комиссии ценных бумаг простые именные акции на общую сумму свыше 1.3 млрд грн. Владельцем этих ценных бумаг стало государство в лице Кабинета министров Украины.
5. Агрегированная мера поддержки (англ. AMS) для Украины равна 3.043 млрд грн. в календарный год.
6. Государственный материальный резерв — особый запас материальных ценностей, предназначенный для обеспечения мобилизационных нужд; обеспечения первоочередных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; оказания государственной поддержки различным отраслям народного хозяйства, предприятиям, учреждениям, организациям, субъектам в целях стабилизации экономики при временных нарушениях снабжения важнейшими видами сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, продовольствия в случае возникновения диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке; оказания гуманитарной помощи; оказания регулирующего воздействия на рынок.
7. Постановление КМУ от 19 марта 2012 г. № 278 «Питання надання державної підтримки галузі рослинництва для пересіву у 2012 році озимих зернових культур».

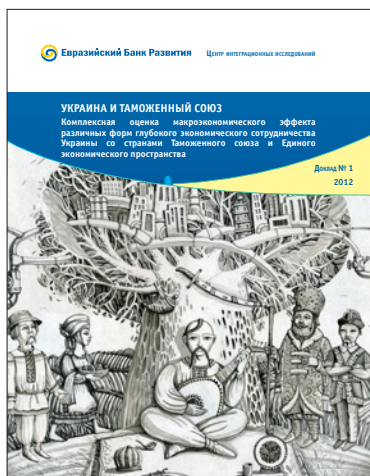
8. Североамериканское соглашение о свободной торговле (North American Free Trade Agreement, NAFTA) — соглашение о свободной торговле между Канадой, США и Мексикой, основывающееся на модели Европейского Сообщества (Европейского союза). Соглашение НАФТА было подписано 17 декабря 1992 и вступило в силу 1 января 1994. Взаимодействие в сфере торгового оборота в каждом из этих государств поддерживается автономными директивными органами в рамках, установленных НАФТА. На долю членов НАФТА приходится около 15% мирового производства пшеницы и 36% кукурузы, свыше 39% мировой торговли пшеницей и 38% кукурузой. Мексика является одним из крупнейших мировых импортеров зерна, ежегодно закупая в рамках НАФТА на мировом рынке от 8 до 11 млн тонн кукурузы и 3–5 млн тонн пшеницы.
9. Южноамериканский общий рынок МЕРКОСУР образован Аргентиной, Бразилией, Парагваем (членство приостановлено 29 июня 2012 года до апреля 2013 года) и Уругваем на основе Асунсьонского договора, подписанного в 1991 году. Помимо этого ряд стран Латинской Америки являются ассоциированными членами МЕРКОСУР, что усиливает позиции организации на рынке. Главной целью при создании таможенного союза являлась либерализация взаимной торговли, открытие рынков как средства проведения структурных реформ и модернизации национальных экономик. Асунсьонский договор предусматривал отмену всех пошлин и нетарифных ограничений во взаимной торговле стран-членов, а также введение единого внешнего тарифа.
10. <http://www.agroru.com/news/460114>.
11. Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН — Association of South East Asian Nations) была создана в 1967 году и включала шесть стран: Бруней, Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур и Таиланд, к которым впоследствии присоединились Камбоджа, Лаос, Мьянма и Вьетнам. Первые шесть членов, как правило, называют АСЕАН+6, а последние четыре известны как страны CLMV.
12. ВТО, International Trade Statistics, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/its11_toc_e.htm База данных Всемирного банка, <http://data.worldbank.org/indicator/EA.PRD.AGRI.KD/countries>.
13. Любой фермер может претендовать на выплаты вне зависимости от типа производимой продукции. Условием получения выплат является содержание земли в хорошем состоянии, соблюдение стандартов охраны здоровья, охраны окружающей среды и т. д. Погектарные компенсационные платежи зафиксированы в расчете на 1 га, дифференцированы по регионам и с 2010 года они поглотили также премии за качество твердой пшеницы.
14. Соглашением с ВТО предусмотрено, что ЕС имеет право на субсидирование экспорта зерна в объеме до 10 млн тонн. В последние годы эта мера практически не используется, а размер экспортных субсидий уменьшается согласно обязательствам ЕС в ВТО по результатам Уругвайского раунда переговоров. При этом роль экспортных субсидий по зерну существенно уменьшилась: если в 1989 году они достигали 42.3% общей бюджетной поддержки зернового сектора, то уже к 2004 году снизились до 0.5%, а в последние годы экспортные субсидии не предоставлялись.
15. Концепция формирования Единого экономического пространства.
16. В том числе гармонизация систем налогообложения сельхозпроизводителей и участников агропродовольственного рынка; снижение уровня административных и технических барьеров; единообразные подходы к ветеринарным и фитосанитарным требованиям, а также правилам и процедурам реализации надзорных функций, информационной прозрачности; равные условия доступа к инфраструктуре; координация действий институтов развития; поддержка конкурентной среды в сфере оборота зерна и продуктов его

переработки; расширение прав союзов (ассоциаций) в вопросах подготовки и принятия решений органами государственной власти и управления; стимулирование государством развития механизмов саморегулирования на рынке зерна и продуктов его переработки.

17. Следует отметить, что миф о том, что малоимущие потребляют количественно больше хлеба не подтверждается данными исследования бюджетов домохозяйств за 2011 г. — в городской местности лица с наименьшими доходами потребляют в год почти 80 кг, а с наибольшими доходами — более 95 кг хлебобудучеств в год (http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_101/Main.htm). В этой ситуации сдерживание цен на хлеб вместо адресной помощи ведет к улучшению условий потребления лицами с более высоким уровнем доходов.
18. Под зоной свободной торговли понимается группа стран, которые отменили между собой тарифы на все или большинство товаров и нетарифные меры, которые влияют на торговлю между ними. Таможенный союз, помимо обеспечения условий свободной торговли между странами-членами, устанавливает общий (унифицированный) внешний тариф для третьих стран, который согласно правилам ВТО не может быть использован для увеличения общего уровня защиты внутреннего рынка.
19. Украина уже завершила переговоры с ЕС о ЗСТ в октябре 2011 года. Во время переговоров по подготовке Соглашения о зоне свободной торговли между Украиной и ЕС обе стороны предусматривают либерализацию не менее 95% торговли.

ПУБЛИКАЦИИ ЦИИ ЕАБР В 2012 ГОДУ

Комплексная оценка макроэкономического эффекта различных форм глубокого экономического сотрудничества Украины со странами Таможенного союза и Единого экономического пространства в рамках ЕврАзЭС



Авторы доклада указывают, что развитие наиболее крупных экономик постсоветского пространства (России, Украины, Беларуси, Казахстана) связано со структурными изменениями, а потенциал значительного экономического роста, основанного на сырьевом экспорте и морально устаревшей обрабатывающей промышленности, близок к исчерпанию. В представленном исследовании впервые за последние 20 лет сформирован межотраслевой прогнозно-аналитический комплекс моделей для четырех ведущих стран региона. Достоинством работы является проведение межотраслевого анализа в единой методологии. Такой подход не только позволил смоделировать совместную экономическую динамику и структурные изменения, но и получить обоснованные оценки возможных сценариев интеграции на постсоветском пространстве.

На русском и английском языках.

www.eabr.org/r/research/analytics/centre/projects/ukraine/

Исследования региональной интеграции в СНГ и Центральной Азии: Обзор литературы



Данная работа представляет собой обзор литературы по экономической и политической интеграции на постсоветском пространстве. Работа обобщает как международные исследования в области региональной интеграции на территории бывшего Советского Союза, так и русскоязычные материалы по этой теме, рассматривая научные работы и издания в сфере экономики, политологии, международных отношений и политэкономии, юриспруденции и анализа отдельных стран. Выделены характерные особенности, а также рассмотрены различия между российскими и международными исследованиями, посвященными постсоветскому пространству и Центральной Азии.

На русском и английском языках.

www.eabr.org/r/research/analytics/centre/projects/CIS_CentralAsia/

Оценка экономического эффекта и институционально-правовых последствий соглашений Единого экономического пространства в области трудовой миграции



В докладе представлен анализ двух соглашений, вступивших в силу 1 января 2012 г. в рамках ЕЭП России, Беларуси и Казахстана: «Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей» и «Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств». Данные документы оценивались с точки зрения юридических новаций, влияния на существующую договорно-правовую базу и институциональные рамки в области трудовой миграции и содействия эффективной защите прав и социальных гарантий трудящихся-мигрантов. В докладе содержится анализ экономического эффекта принятых соглашений, их влияния на интенсивность трудовых миграционных процессов, на рынок и производительность труда, на развитие хозяйственной деятельности в регионе и укрепление региональных экономических связей. Значительное внимание в работе уделяется оценке по-

следствий принятия соглашений для миграционных потоков из Центральной Азии.

www.eabr.org/r/research/analytcs/centre/projects/labour_migration/

Интеграционный барометр 2012



Данная работа представляет собой результаты комплексного исследования интеграционных ориентаций населения стран постсоветского пространства, основанного на мониторинговом изучении общественного мнения по вопросам постсоветской интеграции: налаживанию межгосударственных экономических и кооперационных связей, социальных и бизнес-контактов, культурному взаимодействию. В работе показана подробная картина предпочтений граждан стран региона СНГ по различным аспектам интеграции и кооперации в регионе, в том числе в контексте динамики, основных закономерностей и прогнозов развития интеграционных процессов на уровне общественного сознания граждан стран региона, а также оценок населением степени «интегрированности» евразийского пространства.

На русском и английском языках.

http://eabr.org/r/research/centre/projectsCII/integration_barometer/

Риски для государственных финансов государств — участников СНГ в свете текущей мировой нестабильности



Авторами доклада с системной точки зрения рассмотрены каналы трансмиссии рисков мирового кризиса на национальные бюджетные системы стран СНГ. Отталкиваясь от возможных сценариев развития мирового кризиса, через призму национальных особенностей бюджетных систем были сделаны рекомендации по мерам фискальной политики государств СНГ в условиях текущей мировой нестабильности и предложены региональные финансовые инициативы, а также способы координации макроэкономической политики, часть из которых уже удалось реализовать в настоящее время.

Данный доклад был представлен на заседании постоянно действующего совещания министров финансов СНГ 23 мая 2012 года в рамках V Астанинского экономического форума.

<http://eabr.org/r/research/centre/projectsCII/risks/>

Мониторинг взаимных инвестиций в странах СНГ



Мониторинг взаимных инвестиций СНГ, разработанный ИМЭМО РАН и Центром интеграционных исследований ЕАБР, имеет широкую потенциальную сферу применения. Он обеспечит аналитическое сопровождение работы над адекватной стратегией углубления интеграции на постсоветском пространстве для государственных и надгосударственных органов. Собранная эмпирическая база данных, а также решенные методологические задачи способствуют прогрессу научного знания о ТНК, в особенности о ТНК из развивающихся и постсоциалистических стран.

http://eabr.org/r/research/centre/projectsCII/invest_monitoring/

Таможенный союз и приграничное сотрудничество Казахстана и России



Целью данного исследования является анализ эффектов Таможенного союза на экономическое взаимодействие и производственную кооперацию приграничных регионов Российской Федерации и Республики Казахстан. В задачи исследования входит оценка торговых, структурных и институциональных эффектов интеграции в рамках ТС, а также разработка рекомендаций по совершенствованию политики двустороннего и многостороннего экономического сотрудничества и развития в регионе ЕвразЭС и СНГ.

http://www.eabr.org/r/research/centre/projectsCII/KAZ_RUS/

Евразийская континентальная интеграция

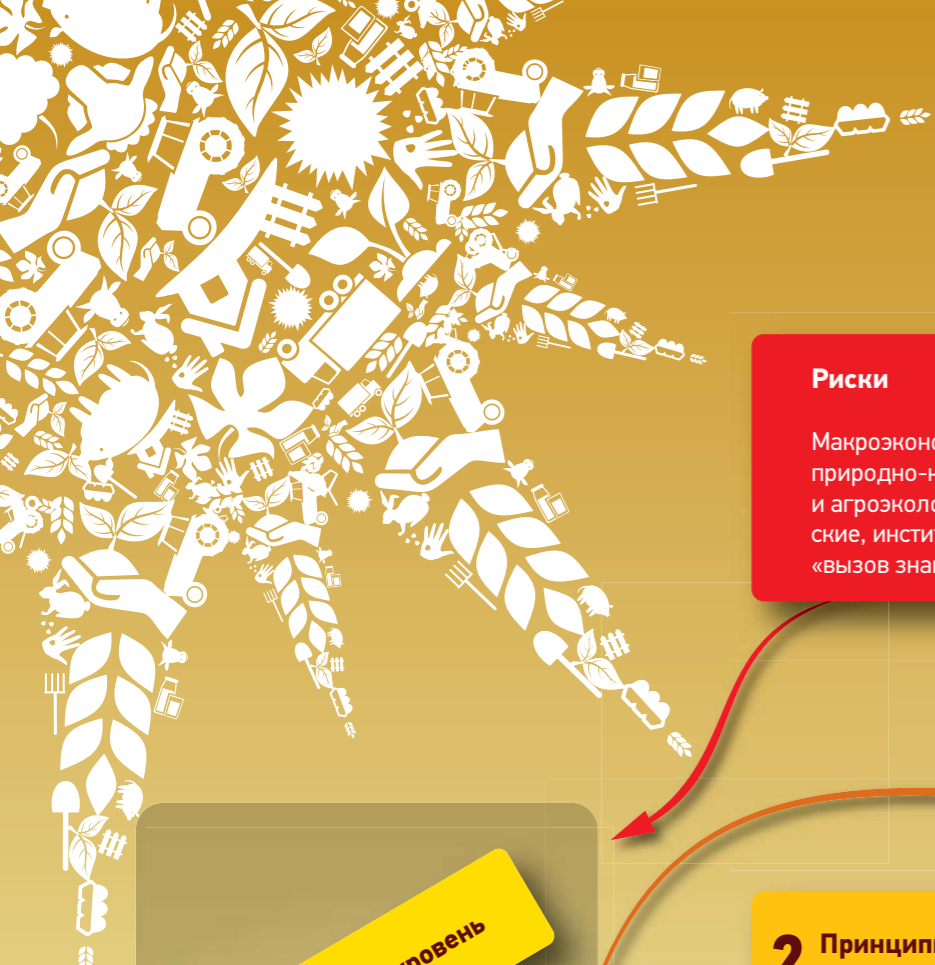


Е. Винокуров, А. Либман

«Винокуров и Либман собрали и обработали гигантский объем информации по евразийской экономической интеграции. Их книга на высоком научном уровне и в доступной форме раскрывает тему, лежащую в основе глобальной экономической и политической трансформации в XXI веке».

Йоханнес Линн,
Брукингский институт

www.eabr.org/r/research/analytics/centre/projects/Eurasian_integration/



Национальный уровень

Инструменты

Институты

Риски

Макроэкономические, конъюнктурные, природно-климатические, технологические и агроэкологические, торгово-экономические, институциональные, социальные, «вызов знаний», «вызов динамизма»

1 Цели

- создание благоприятных условий для расширения производства, взаимной торговли и экспорта зерна на мировой рынок и усиление национальной конкурентоспособности;
- оптимизация национальной структуры производства;
- снижение ценовой волатильности и поддержание баланса зерна ЕЭП+ на уровне, необходимом для обеспечения продовольственной безопасности каждого государства и Сообщества в целом

3 Задачи

- формирование единой институциональной среды;
- синхронизация наднациональных и национальных мер и инструментов государственного регулирования;
- повышение инвестиционной привлекательности и создание условий для расширения масштабов и оптимизации структуры производства и посевных площадей;
- стимулирование взаимной торговли зерном и обеспечение равных условий доступа на рынки всех стран ЕЭП+;
- поддержка взаимных инвестиций и научных исследований;
- реализация экспортного потенциала ЕЭП+;
- сбалансированное и опережающее развитие инфраструктуры рынка зерна на основе государственно-частного партнерства;
- развитие научных исследований, ориентированных на использование всеми странами ЕЭП+.

2 Принципы

оптимального использования производственных факторов, сохранения плодородия почв, взаимосвязанности, синхронизации, пропорциональности, наращивания усилий, дополнительного эффекта от развития зернового рынка для других секторов экономики, сбалансированности, универсальности и паритетности подходов и методов регулирования, единства управления и контроля развития зернового рынка в соответствии с индикаторами достижения целей.

Секторальное соглашение

Соглашение ЕЭП по зерну определяет в качестве рамочного подхода формирование специализации каждого участника ЕЭП исходя из условий рационального использования накопленных компетенций и естественных преимуществ стран ЕЭП+, общую парадигму поддержки и регулирования всего аграрного сектора, целевые индикаторы развития зернового рынка ЕЭП+.

Дорожная карта

- призвана обеспечить последовательность действий по реализации Секторального соглашения и Зерновой политики ЕЭП+.

4 Институты

1. Регулирования и стандартизации
2. Административные органы
3. Органы надзора
4. Арбитражные органы
5. Фонд финансирования совместных исследовательских программ
6. Межгосударственные центры разработки и продвижения новых технологий
7. Совместный резервный фонд семян и продовольственного зерна
8. Совет экспортеров при ЕЭК,
9. Единая информационная система учета выдачи и обращения складских свидетельств
10. Биржевой центр,
11. Центр государственно-частного партнерства ЕЭП,
12. Финансовый фонд ЕЭК

5 Механизмы и инструменты

Субсидирование производства, установление коридора изменения закупочных цен на зерно, интервенционные операции на рынке зерна, поддержка спроса на зерно на внутреннем и внешнем рынках, развитие зерновых кластеров, информационное обеспечение деятельности участников рынка зерна,

Эффекты

ISBN 978-5-906157-01-0



9 785906 157010

 Евразийский Банк Развития



2012
SAINT PETERSBURG