

«ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПАТРИОТИЗМ» НА ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ РЫНКАХ: ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ЭКСПОРТНОГО ПОТЕНЦИАЛА (на примере мясного рынка, рынка зерна и рынка соков)¹

БАРСУКОВА СВЕТЛАНА ЮРЬЕВНА,

доктор социологических наук, профессор,
ГОУ ВПО Государственный университет — Высшая школа экономики,
г. Москва
Электронный адрес: svbars@mail.ru

Статья посвящена исследованию российских рынков мяса, зерна и соков. Описание каждого рынка включает его историю, обзорную статистику, фиксацию ключевой хозяйственной коллизии, описание конкретных мер реализации интересов отечественных производителей в континууме импорта-экспорта. Выявляется, чьи интересы реализуются при поддержке отечественного производителя, опирающейся на идею патриотизма.

Ключевые слова: экспорт; импорт; рынки мяса, зерна и соков; отраслевые союзы и ассоциации; лоббизм; протекционизм.

Коды классификатора JEL: F14, L15, L59, L66, Q17, Q18.

The article investigates Russian markets of meat, grain and juices. The description of every market contains its history, statistics, fixation of key economic collisions, depiction of concrete measures aimed at interest realization of domestic producers within the import-export continuum. It becomes possible to reveal which interests are realized through the support of a domestic producer guided by ideas of patriotism.

Keywords: export; import; meat, grain and juice markets; branch alliances and associations; lobbyism; protectionism.

Общественный дискурс прочно связывает понятие «патриотизм» с защитой отечественного производителя. Особенно часто эта риторика используется применительно к аграрному комплексу, что оправдывается его ресурсными возможностями и представлениями потребителей о достоинствах отечественных продуктов питания. В обществе разрастается патриотизм потребителей, сводящийся к желанию потреблять отечественные продукты питания².

Власть демонстрирует солидарность с патриотично настроенными потребителями. Идея импортозамещения становится новым экономическим лозунгом. Государственная программа развития сельского хозяйства на 2008–2012 гг. прямо провозглашает импортозамещение и наращивание экспортных возможностей сельского хозяйства в качестве приоритетных целей развития АПК. Эта же цель зафиксирована и в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации

¹ Текст написан при поддержке РГНФ и НЦНИ (национального центра научных исследований Франции) в рамках проекта «Бытовой патриотизм в современной России» (№ 08-03-94691 а/Фр).

² По данным «Комкон» (опрос 2005 г.), 71% москвичей предпочитают покупать отечественные продукты питания (Комкон 2005). По данным ФОМа (опрос 2006 г.), предпочтение отечественным продуктам питания отдают 84% россиян (ФОМ, 2006).

на 2008–2020 гг.». Наконец, доктрина национальной безопасности придает импортозамещению на рынке продовольствия статус стратегической задачи. Действительно, ситуация сложилась довольно критичная: с 2000 по 2007 г. общий объем импорта продовольствия и сельхозсырья (кроме текстильного) в РФ увеличился в 2,9 раза.

Экономический патриотизм вызвал к жизни многочисленные спекуляции на тему защиты отечественного продовольственного рынка на фоне отсутствия объективного научного анализа того, какими мерами и в чьих интересах проводится протекционистская политика. Между тем направление ресурсов в аграрную сферу не гарантирует подъема отечественного АПК без эффективного институционального сопровождения. В современном мире результаты международной конкуренции определяются не столько ресурсными ограничениями национальных экономик, сколько их институциональной состоятельностью. В условиях глобализации рыночная конкуренция фактически опосредуется конкуренцией институциональных систем разных стран. Поэтому институциональный анализ наметившихся процессов на рынке продовольствия представляется нам чрезвычайно важным.

В данной статье мы рассмотрим, как же реально формируются отношения на отдельных продуктовых рынках, какими мерами и в чьих интересах проводится курс на укрепление позиций отечественных производителей. Важно подчеркнуть, что мы не рассматриваем весь комплекс мер государственной поддержки отечественного сельского хозяйства, а фокусируем внимание исключительно на регулировании позиции отечественного АПК в плоскости *импорта-экспорта*.

Мы рассмотрим три рынка — мяса, зерна и соков. Их выбор не случаен. В континууме импорта-экспорта эти рынки презентуют два «полюсных» и одно «нулевое» состояния, то есть это рынки с одной из самых значительных долей импорта (мясной рынок), с существенной долей экспорта (зерновой рынок) и рынок, где нет ни импорта, ни экспорта готовой продукции (рынок соков). На примере трех рынков попытаемся «раскодировать» патриотизм власти, то есть рассмотреть, какими мерами и в чьих интересах государство проводит политику импортозамещения и повышения экспортного потенциала агробизнеса.

Описание каждого рынка включает историю вопроса, обзорную статистику, фиксацию ключевой хозяйственной коллизии, описание конкретных мер реализации интересов отечественных производителей в континууме импорта-экспорта. Статья основана на интервью с представителями экспертного сообщества, отраслевых союзов и ассоциаций сельхозтоваропроизводителей, университета пищевых производств, членами научно-экспертного совета по аграрной политике при Государственной Думе РФ³.

РЫНОК МЯСА: КУРС НА ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ

Для России мясной рынок — самый крупный из продуктовых (за ним идет зерновой рынок, затем молочный). Российский рынок мяса характеризуется наиболее высокой долей импортной продукции. В 2008 г. Россия импортировала около 1,5 млн т говядины и свинины и примерно 1 млн т мяса птицы. В эмоциональных и идеологически окрашенных тонах ситуация сводится к клише «сидеть на мясной игле».

Основная причина импорта мяса в Россию — недостаточность собственного производства. Животноводство и птицеводство в России неуклонно сокращались на протяжении 1990-х годов и начало расти лишь в 2000-е. И если по потреблению мяса мы

³ Огромная благодарность за компетентную помощь председателю научно-экспертного совета при Комитете Государственной Думы по аграрным вопросам Фомину А.А., вице-президенту Российского зернового союза Корбуту А.В., заместителю проректора по научной работе Московского государственного университета пищевых производств Колеснову А.Ю.

почти догнали 1990 год (за счет импорта), то уровень производства составляет лишь половину от показателя 1990 года. В 1990 году на Россию приходилось около 6% мирового производства мяса, в 2006-м — менее 2%⁴.

Отдельный вопрос, почему в 1990-е годы именно аграрный сектор понес такие колоссальные потери. Как версия, среди политиков-аграриев доминировали приверженцы коллективной собственности, вошедшие в конфликт с либеральной политической элитой. В результате за селом закрепилась роль электората оппозиции, рыночные реформы не адаптировались к специфике аграрного производства. Эксперимент с фермерством успеха не принес. На фоне общей деградации АПК особенно пострадало животноводство.

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

Ситуация изменилась в 1998 году благодаря дефолту. К тому времени аграрии осознали необратимость перемен и попытались наладить работу в новых условиях. Но высокая себестоимость отечественного мяса по сравнению с ценой на импорт блокировала мотивацию к инвестированию в отрасль. Когда в августе 1998 г. рубль обрушился, импорт стал дорогим. Отечественное производство получило шанс на прибыльность. Забегая вперед, отметим, что ослабление курса рубля в конце 2008 г. имело схожий эффект: импортное мясо подорожало и, соответственно, лишилось своего главного достоинства — относительной дешевизны.

Дефолт послужил решающим толчком для инвестирования в сельское хозяйство. Фирмы-импортеры начали вкладывать деньги в собственное производство. Производство мяса начало расти, а вместе с ним начала крепнуть идея о необходимости защиты рынка от импорта, тем более что эффект дефолта постепенно сходил на нет — рубль становился все «сильнее». *Идею защиты отечественного мясного рынка сформировал бизнес, а не правительство.* Именно «снизу», посредством отраслевых союзов и ассоциаций, продавливалась идея защиты отечественных производителей мяса, в том числе с помощью квот на импорт⁵.

Предельно упрощая, можно сказать, что было два лобби — производителей и импортеров. К последним примыкали переработчики, предпочитающие импортное мясо

⁴ В 1990 г. Россия занимала третье место в мировом производстве мяса, а сейчас это место занимает Бразилия (около 7,5%). Стабильно и с большим отрывом лидируют Китай и США. И если в 1990 г. они были почти на равных, то сейчас лидерство Китая перед Америкой бесспорно (примерно 28% и 15% мирового производства мяса соответственно). Общий объем мирового производства мяса — более 260 млн тонн.

⁵ Птицеводы имеют один союз (Росптицесоюз), животноводы — четыре (Мясной союз России, Национальная мясная ассоциация, Росживотноводсоюз и Россвинпром).

за гарантированное однообразие вкуса и качества⁶. Производители действовали через Минсельхоз, импортеры — через Минэкономразвития и Минфин. Одни апеллировали к патриотизму и национальной продовольственной безопасности, другие — к идее свободного рынка и доступных цен для потребителей. Первой ласточкой победы отечественных сельхозтоваропроизводителей было введение импортных квот на сахар-сырец. На опыте сахарщиков, довольно драматичном, учились представители других отраслей.

Наконец, в 2003 г. ввели импортные квоты на мясо, регулирующие импорт из стран дальнего зарубежья и не распространяющиеся на мясные продукты⁷. Введению квот предшествовало принятие в РФ закона об антидемпинговых мерах, на основании которого можно было проводить расследования, подтверждающие право на введение квот. Для введения мясных квот нужны были не просто благие намерения защитить своих производителей, но веские основания в виде результатов антидемпингового расследования. И такие основания по рынку мяса были получены, что оправдывало введение мясных квот перед международным торговым сообществом.

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

Надо отметить, что квоты были приняты на 2003–2009 гг. в пакете документов, подготовленных в рамках перспективы вступления России в ВТО. Вопрос установления квот — это не только вопрос наполнения рынка и формирования цены, но и политических отношений с той или иной страной. Политический фактор сыграл не последнюю роль в выборе «исторического принципа» квотирования и его «страновой» составляющей. «Исторический принцип» квотирования означал, что квота распределяется между импортерами пропорционально их фактическому ввозу в предшествующий период, а «страновая» разверстка жестко закрепляет доли стран-экспортеров. При этом у импортеров минимальные возможности маневра по странам и по видам мяса, поскольку квоты жестко ограничивают эти параметры. «Страновой» принцип плох и тем, что не предполагает механизм быстрой замены страны-поставщика в случае проблем с ветеринарным надзором, отчего быстро образуются дефицит и недовольство потребителей.

«Исторический» принцип отвечал интересам крупных импортеров по устранению с рынка фирм-однодневок. Чтобы получить квоту, нужно было иметь историю фирмы, зарегистрированные, т.е. легальные объемы ввоза мяса. Однодневки отмирали автоматически, поскольку не получали квоты, либо вытеснялись в самый рискованный сегмент рынка — в контрабандный импорт. Введение квот привело к резкому сокращению числа фирм-импортеров.

Вокруг правил импортирования велась непрерывная борьба. Квоты были приняты на период 2003–2009 гг., но порядок выдачи квот фирмам-импортерам принимался ежегодно. История выработки правил квотирования — отдельная тема. Можно было взять за основу прошлый год, а можно позапрошлый, а можно результаты двух или трех лет подряд и т.д. Например, компании, получившие квоты на ввоз мяса в

⁶ Объемы переработки мяса довольно внушительные: примерно 30% мяса, отечественного и импортного, используется для изготовления колбас, еще 20% идет на производство полуфабрикатов и консервов.

⁷ Введение квот на мясо вызвало сначала некоторое смещение в сторону импорта из стран СНГ (в 2003 г.) и в сторону мясopодуKтов (2003–2004 гг.). Увеличение ввоза мяса из СНГ привело к росту цен, поскольку средние контрактные цены импорта из дальнего зарубежья были ниже.

2009 году, отобраны исходя из деятельности импортеров в 2005–2007 гг. Схемы менялись, что отражало сложную закулисную игру бизнеса с властью, включая коррупционный торг. Квоту нельзя было приобрести за взятку, но можно было повлиять на принимаемый порядок выдачи квот, при котором желаемую квоту получали на совершенно законном основании⁸.

Антимонопольный комитет неоднократно указывал, что «исторические» квоты на импорт мяса противоречат принципам свободной конкуренции, поскольку новые игроки не могут получить квоту, ибо не имеют «истории». Новым импортерам оставалось завозить мясо по внеквотному тарифу, работая не на прибыль, а ради статистики, что давало право в будущем получить квоту.

Все эти годы импортеры боролись за отмену «страновой» составляющей квот. Ведь тогда покупали бы не там, где положено, а там, где дешевле, что означало бы снижение цен на рынке, торможение инфляции. Но тогда порушились бы договоренности, открывающие путь в ВТО. Под грифом «политической необходимости» сохраняли «страновую» разверстку квот. Особенно усилилась критика «странового» подхода к квотированию, когда в Европе поднялась цена на мясо и выросла привлекательность мяса из Бразилии. Между тем в изначальном квотировании у Бразилии вообще не было доли, эта страна была погружена в «другие страны». Но дешевое мясо привлекало, и его ввозили даже по сверхквотному тарифу, зарабатывая право засчитывать эту статистику при определении квот на будущий год. Казалось бы, маловажная деталь — визит Президента РФ в Бразилию, но после этого ворота для бразильского мяса открылись довольно широко. Сейчас Бразилия в структуре импорта мяса в Россию занимает второе место после США.

И размер квот, и их разверстка по странам не столько апеллировали к экономическим доводам, сколько были попыткой задобрить наиболее влиятельных членов ВТО, определяющих решение о вступлении нашей страны в эту организацию. В протоколе о намерениях вступления в ВТО была зафиксирована решающая доля импорта мяса, особенно мяса птицы, из США. Эксперты оценивают поведение Америки в этом вопросе как ультимативное. Известен факт звонка Дж. Буша В. Путину, когда помимо прочего президент США посетовал на сокращение экспорта куриного мяса в Россию. Аграрный лоббизм в США не является делом отдельных компаний или исключительно аграрного ведомства, он пронизывает все структуры — от министра иностранных дел до президента страны. Очевидно, сравнение не в пользу России.

Между тем отечественные животноводы и особенно птицеводы копили аргументы в пользу уменьшения квот на импорт мяса. Напомню, что в документах, подписанных в разгар прорыва в ВТО, была заложена идея роста квот и снижения сверхквотных тарифов. Действительно, в 2003–2008 гг. квоты на импорт мяса год от года росли, а таможенные пошлины на импорт сверх квот сокращались. То есть по квотам можно было ввозить все больше, а сверх квот — все дешевле. Например, квота на свежую говядину составляла в 2003 г. 11,5 тыс. т, а в 2006-м — уже 27,8 тыс. т. На мороженую говядину квота выросла в 2003–2006 гг. с 315 до 435 тыс. т. За этот же период пошлина на импорт говядины сверх квоты сократилась с 60 до 40%. Квота на свинину за 2003–2006 гг. выросла с 337,5 тыс. т до 476,1 тыс. т, а пошлина сверх квоты снизилась с 80% до 60% (Серова и Шук 2007). В 2007 г. квоты снова были повышены, составив на ввоз свежей и мороженой говядины 468,3 тыс. т, свинины — 484,8 тыс. т.

⁸ Коррупция настолько сильно проникла в эту систему, что был создан Консультативный совет по мониторингу импорта мяса, куда вошли представители различных министерств, отраслевых структур, таможи, ветеринарной службы, общественных организаций, в том числе ассоциации импортеров мяса. Надежда возлагалась на то, что «всех не купят».

Но ситуация в отечественном животноводстве менялась, в том числе благодаря нацпроекту «Развитие АПК» (2005–2007 гг.)⁹. В рамках нацпроекта возросли поставки племенного скота, оборудования для животноводства по системе лизинга, выдали крупные кредиты на строительство и модернизацию животноводческих комплексов. К концу 2007 г., как и планировалось, производство мяса увеличилось на 7% по сравнению с 2005 г. Но главное, был создан потенциал роста. По итогам 2008 г. прирост по мясу птицы и по свинине составил 16 и 8% соответственно. Правда, продолжается сокращение поголовья КРС. По оценкам специалистов, через несколько лет отечественного мяса птицы вполне хватит для обеспечения россиян. Свинина также, хоть и в более отдаленной перспективе, может претендовать на заполнение российского рынка. Применительно к говядине прогнозируется увеличение зависимости от импорта, поскольку крупных инвестиционных проектов в этой сфере практически нет.

Итак, рост квот на импорт сошелся с ростом отечественного производства. Кто-то должен был потесниться. Это был тест на то, насколько патриотическая риторика правительства соответствует реальным решениям. Именно так надо трактовать тот факт, что в 2009 г., впервые за весь период действия квот, *квоты на импорт мяса были снижены, а таможенные тарифы на сверхквотный импорт повышены*. Так, квота на ввоз свинины на 2009 г. выросла на 29,7 тыс. т — до 531,9 тыс. т, а птицы, наоборот, уменьшилась на 300 тыс. т — до 952 тыс. Рост квоты на свинину объясняется тем, что до 2009 года существовали отдельные квоты на свинину и тримминг (части туш для глубокой переработки), а теперь их объединили. В целом, по прогнозам специалистов, *импорт мяса в 2009 г. должен был снизиться минимум на 500 тыс. т. Примерно в эту цифру оценивался ожидаемый прирост отечественного мяса*. Также с 1 января 2009 года значительно повышены ставки ввозных таможенных пошлин на отдельные виды мяса. Ставка пошлины на ввоз свинины повышается до 75% против планировавшихся ранее 40%. Пошлина на импорт мяса птицы сверх квоты повышена до 95% против заложенных изначально 40%, выйдя фактически на запретительный уровень. И только пошлина на ввоз охлажденной и замороженной говядины снижена до 30%, что связано с дефицитностью этого вида мяса.

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

Поскольку протекционизм противоречит идеологии ВТО и обостряет отношения со странами-экспортерами, ограничение импорта организуют более непрозрачными мерами. Речь идет о двух векторах. Первый — воздействие на потребителей, пропаганда достоинств отечественного мяса. Второй вектор — разнообразные меры, не относящиеся, на первый взгляд, к протекционистской политике, но по факту ограничивающие импорт.

Тонкая игра вокруг защиты рынка мяса организуется силами разнообразных ведомств — таможни, Роспотребнадзора, Россельхознадзора и др. Например, ссылки главы Роспотребнадзора Г. Онищенко на «научные данные» о вреде замороженного мяса откровенно выдавали лоббизм интересов отечественных производителей¹⁰. Роспотребнадзор периодически затевает кампанию против польского, бразильского или другого мяса. Старания оградить страну от некачественного импорта крепнут, когда страна-

⁹ Более подробно см.: (Барсукова 2007).

¹⁰ В Интернете «борьба с заморозкой» сопровождалась комментарием читателя: «А все из-за того, что наши производители не выдерживают конкуренцию. Готовьте денежки, граждане» (<http://news.mail.ru/economics/1765456/>).

экспортер ведет себя на международной арене недружественным для России образом. Резкие высказывания польских политиков в адрес РФ повлекли за собой остановку импорта польского мяса, при этом исключительно по санитарно-эпидемиологическим основаниям.

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

Ориентация на импортозамещение на рынке мяса, по мнению экспертов, вызовет рост цен на мясо: его удорожание в 2009 г. прогнозировалось не менее 15%. Высокая себестоимость отечественного мяса по сравнению с импортным связана не только с особенностями климата, но и с высокой долей мяса, производимого в ЛПХ¹¹. Производители отечественного мяса говорят о готовности увеличить объемы, но признаются в неготовности снизить цены до уровня импортных поставок. У отечественного мяса масса достоинств, но один существенный недостаток — цена. Поэтому ограничение импорта мяса и заполнение рынка отечественным продуктом — это вопрос ценовой нагрузки на потребителя. И тут государству, по замыслу мясного лобби, отводится роль защитника малообеспеченных слоев населения, в частности, с помощью законодательного ограничения торговой наценки на «социально значимые продукты». То есть отечественные животноводы ожидают от государства помощи не только в поддержке бизнеса, но и в формировании платежеспособного спроса на свою продукцию. По крайней мере, в лоббистском дискурсе эта идея высказывается все отчетливее.

Импортное мясо вытесняется не как следствие экономической победы отечественных животноводов, а как слагаемое идеи продовольственной безопасности. Импортозамещение на рынке мяса провозглашено приоритетной целью развития на ближайшие годы. К 2012 г., согласно Государственной программе развития сельского хозяйства на 2008–2012 гг., производство мяса скота и птицы (в живом весе) планируется довести до 11 400 тыс. т, что позволит увеличить долю российских производителей на рынке мяса и мясопродуктов с 61,1% в 2008 г. до 69,6% в 2012-м.

РЫНОК ЗЕРНА: УПУЩЕННЫЕ ЭКСПОРТНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

Внутренние потребности России в зерне (семена, корм скота и птицы, пищевые цели, промышленная переработка, потери) составляют чуть более 70 млн. т, половина из которых уходит на корм скоту и птице. Еще около 1 млн т зерна импортируется, что связано с качественной спецификой российских зерновых. При таких потребностях урожай 2008 г. — около 108 млн т — стал настоящей катастрофой. Это был второй результат за всю новейшую историю России (рекорд принадлежит 1990 году, когда было собрано 116 млн т зерна). Остро встал вопрос санации излишков.

Часть излишков реализуется в виде экспорта. Россия реально вышла на мировой рынок зерна лишь после 2000 г. и быстро заняла достаточно устойчивые позиции как

¹¹ В 2006 г. было произведено скота и птицы на убой (в живом весе) 7932,5 тыс. т, при этом доля сельскохозяйственных организаций составила 47,6%, ЛПХ — 49,7%, КФХ — 2,7%.

один из ведущих экспортеров пшеницы, поставки которой велись в разные годы в 45–75 стран мира. Основные покупатели российского зерна — Египет, Марокко, Тунис, Саудовская Аравия и др. страны Северной Африки и Ближнего Востока. В целом этот регион потребляет 22% мирового экспорта пшеницы.

В 2007/2008 сельскохозяйственном году российские аграрии экспортировали 12,7 млн т зерна. В рекордно урожайном 2008/2009 году экспорт зерна составил около 22 млн т. Избыток зерновых ресурсов над их использованием (внутреннее потребление плюс экспорт) переходит в виде запасов на следующий год. Запасы на конец 2008/2009 сельскохозяйственного года, как предполагалось, должны были составить угрожающую цифру — 19 млн т. То есть в урожайный год страна задыхается от избыточного зерна. В этих условиях вопрос реализации экспортного потенциала отрасли становится особенно актуальным. Рассмотрим участие государства в решении этой проблемы.

Важность экспорта для стабилизации внутреннего рынка зерна трудно переоценить. Дело в том, что экспорт зерна — самый выгодный способ санации излишков, которые принципиально неизбежны. Колебания урожая делают невозможным производить «сколько нужно»: осенью 2008 г. собрали около 108 млн т, а годом раньше — только 81,8 млн т зерна. К тому же если сократить производство зерна до уровня внутренних потребностей, то любой неурожай будет угрозой не только экономической, но и социально-политической стабильности. Достаточно вспомнить неурожайный 2003/2004 год, когда рост цен на хлеб превысил средний индекс цен по продовольственной группе товаров¹². В результате Правительство РФ вынуждено было установить с 1 января по 1 мая 2004 г. экспортную пошлину (около 15–20%), что, однако, не остановило отток зерна за рубеж, поскольку экспортные контракты были подписаны заранее.

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

Избыточное производство зерна является условием стабильности внутреннего рынка. И одновременно перепроизводство зерна грозит обрушением цен, что может разорить сельхозпроизводителей. Проблему «нейтрализации» излишков пытаются решить в ходе *государственных закупочных интервенций*, которые проводятся в России с 2001 г., исключая неурожайные годы с высокими зерновыми ценами на внутреннем рынке¹³. В урожайные годы, когда под давлением предложения цена опускается до определенного, фиксированного государством уровня, Минсельхоз РФ начинает скупать зерно, тем самым удерживая цены от падения. Биржевые торги проводит ЗАО «Национальная торговая биржа» на семи площадках по стране¹⁴. Продавцами зерна могут выступать только сельхозтоваропроизводители. Информация о ходе проведения зерновых интервенций обновляется на сайте Минсельхоза еженедельно, как сводки с фронта. Затем, обычно весной–летом, когда цены на зерно растут, государство может проводить *товарную интервенцию*, продавая аккумулированные запасы зерна ради снижения цен. Идея проста и изящна: государство сглаживает цену, скупая зерно в момент ценового падения и продавая в момент роста¹⁵.

¹² Правды ради, отметим, что цены на хлеб не обогнали, а всего лишь догнали общий ценовой тренд, поскольку цены на хлеб многие годы административно сдерживались.

¹³ Так, закупочные зерновые интервенции не проводились в 2003/2004, 2004/2005 и в 2006/2007 сельскохозяйственные годы (Серова и Шик 2007).

¹⁴ Площадки Национальной торговой биржи существуют в Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Самаре, Новосибирске, Ростове-на-Дону, Екатеринбурге.

¹⁵ Впервые государственные закупки по фиксированным ценам как меру поддержки зернопроизводителей ввела Франция в 1932 г. (Серова и Шик 2007).

На практике идея закупочных интервенций обрастает массой неприятных деталей: высокие бюджетные затраты на закупку по цене, превышающей рыночную цену, затраты бюджета на хранение зерна и администрирование, нехватка элеваторов. Дефицит элеваторных мощностей в урожайный 2008 год только по Центральному округу составил 8 миллионов тонн. В условиях кризиса найти деньги на государственные закупочные интервенции оказывается все сложнее. Если потребность в товарной интервенции не возникает, то запасы переходят на следующий год, еще более обостряя проблему издержек интервенционной политики. Экономически целесообразно становится просто уничтожить излишки, что наталкивается на морально-этические соображения. Или передать в качестве гуманитарной помощи слаборазвитым странам, что, кстати, регулярно делают американцы в рамках программы «Продовольствие ради мира», зарабатывая на этом политические дивиденды. Без устойчивого экспорта экономически выгодно решить проблему санации излишков невозможно. *Экспорт зерна — это не просто привлечение денег в российское сельское хозяйство, но решение вопроса по изъятию излишков зерна с внутреннего рынка как способа стабилизации внутренних цен.* То есть экспорт — это не цель, а средство поддержки отечественного производителя.

Проблема усугубляется тем, что экспортный потенциал на рынке зерна в России растет. Внутреннее потребление относительно стабильно, но есть основания предполагать в перспективе тенденцию к уменьшению. Это происходит по ряду причин. Одни лежат на поверхности — сокращение населения и изменение структуры питания в сторону уменьшения потребления мучных изделий. О других причинах знают только профессионалы. Например, современные технологии в животноводстве предполагают переструктурирование кормовой базы. Прирост молока и мяса будет происходить при относительном оставании фуражного потребления. А рост качества семян неизбежно вызовет не только рост урожая, но и сокращение посадочного фонда. Пока высокую долю некондиционных семян компенсируют тем, что в землю закапывают до 400 кг товарного зерна на гектар. Если в животноводство и зерновую отрасль придут передовые технологии, то обострится проблема избыточного фуражного и продовольственного зерна.

Наконец, без перспективы экспорта зерна оказывается невостребованным огромный потенциал пахотных земель. Россия обладает 55% черноземных почв мира, что особенно важно на фоне мировых процессов деградации почвы, опустынивания и затопления земель. Россия лишь отчасти использует это богатство. Хотя по площади пашни на душу населения (0,85 га) Россия входит в первую пятерку стран мира, у нас колоссальные площади неиспользуемых земель. Площадь пашни за 1991–2007 гг. уменьшилась на 10,7 млн га (с 132,3 до 121,6 млн га). За этот же период площади залежи увеличилась с 0,3 до 5,1 млн га. А по данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. площади залежи в стране составляет 13,9 млн га (Волков, 2009). Экспорт зерна — реальный шанс ввести эти земли в оборот. Других масштабных планов на использование пустующих земель попросту нет. По оценкам экспертов, на сегодняшний день реально дополнительно ввести в оборот порядка 23 млн га, причем в зоне достаточно высокого уровня увлажнения. В мире таких возможностей ни у кого нет. Россия имеет шансы резко увеличить свою долю на мировом рынке зерна. Но что мешает росту экспорта?

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

Низкие мировые цены сделали экспорт зерна к концу 2008 г. экономически невыгодным. По крайней мере, при тех инфраструктурных издержках, которые сложились в этой сфере. Инфраструктурные издержки — это транспортные расходы, оплата услуг экспедиторов, оплата перевалки зерна в портах, оформление документов, затраты на хранение и отгрузку зерна с элеватора и пр. Доля инфраструктурных издержек в экспортной цене зерна составляет порядка 40% с дифференциацией по регионам. Для Краснодарского края благодаря близости портов инфраструктурные издержки в экспортной цене — это «каких-то» 34%, а для Курской области — 48%. На конец 2008 г. сложилась ситуация, когда выручка российских экспортеров равнялась расходам, понесенным на закупку зерна и осуществление его экспорта. Проблема усугубляется тем, что специалисты прогнозируют дальнейшее снижение цен на пшеницу на мировом рынке.

В этой связи проблема инфраструктурных издержек как очевидного резерва повышения конкурентоспособности России на мировом рынке стала особенно актуальной. Ставка вопроса отнюдь не символическая. Российский зерновой союз доказывал необходимость двойного удешевления инфраструктурных издержек в части ставки перевалки зерна в портах и исключительного тарифа на перевозку зерна железнодорожным транспортом. Риторика власти полностью подтверждала курс на рост экспорта зерна. Однако на деле власть мало чем помогла в реализации экспортного потенциала отрасли. Весьма поучительна история с железнодорожным тарифом. В декабре 2008 г. установили исключительные тарифы на перевозки зерна из Центрального федерального округа по всей России с понижающим коэффициентом 0,5 на расстояния свыше 1100 км. Пикантность ситуации состоит в том, что дальность перевозки зерна из ЦФО до экспортных портов составляет 700–1000 км, т.е. понижающий коэффициент не дал экспортерам ничего, работая исключительно на благо операторов внутреннего рынка.

К концу 2008 г. государство почти решилось на субсидирование зернового экспорта. Российский зерновой союз смог доказать необходимость этой меры, подчеркивая, что при нынешней себестоимости и экспортных ценах выращивание зерна является экономически убыточной деятельностью. Напомним, что, желая произвести приятное впечатление на ВТО, Россия долгое время воздерживалась от экспортных субсидий на аграрную продукцию, в частности на зерно. Но 25 стран — членов ВТО (из 140 стран-членов) имеют экспортные субсидии на различные виды продовольственных товаров, поскольку агропродовольственная продукция имеет особый статус в рамках этой организации¹⁶. В частности, ЕС имеет право субсидировать экспорт до 14,4 млн т пшеницы, направляя на эти цели до 1,29 млрд евро¹⁷. Нынешний кризис повысил вес экономических аргументов. Правительство самым серьезным образом обсуждало введение экспортных субсидий на пшеницу, ячмень, кукурузу и муку, что, как планировалось, стоило бы бюджету около 10 млн руб. Но в январе-феврале 2009 г. произошла девальвация рубля, в результате которой позиции российских экспортеров упростились. Обсуждение введения экспортных субсидий было заморожено.

Пока палитра мер государственной поддержки экспорта довольно бедная. Могут возразить, что аграрии получают помощь в самом производственном цикле в виде, например, компенсации роста цен на ГСМ и субсидий на закупку минеральных удобрений. Но в структуре себестоимости зерна доля этих выплат составляет суммарно

¹⁶ Например, в рамках ВТО США разрешено применять экспортные субсидии по 13 продуктам, ЕС — по 20 (Серова и Шик 2007). И хотя в Рамочном соглашении, принятом в Дохе, намечен (без указания срока) отказ от экспортных субсидий всеми странами — членами ВТО, ЕС отреагировал на мировой кризис восстановлением экспортных субсидий на масло, сухое молоко и сыры.

¹⁷ В 1995–2000 гг. на ЕС приходилось 91,6% всех мировых экспортных субсидий в АПК, или 20,3 млрд долл. США за этот же период расходовали на экспортные субсидии 487 млн долл. (Серова и Шик 2007). На итоговой пресс-конференции перед уходом с поста министра сельского хозяйства А. Гордеев прямо сказал, что не удалось добиться взаимопонимания с западными партнерами по вопросу согласования уровней поддержки АПК.

3–5% с дифференциацией по видам зерна. Государство не предусматривает ни ускоренного порядка возмещения экспортного НДС¹⁸, ни исключительного коэффициента к железнодорожному тарифу для зерна, предназначенного для экспорта, ни субсидий по кредитам производителям экспортной продукции.

Пассивность власти приводит к тому, что целые регионы становятся недоступными для экспорта российского зерна. Например, Азиатско-Тихоокеанский регион очень перспективен для внешней торговли зерном. Но внешняя торговля в этом регионе невозможна, поскольку отсутствует экспортный терминал на востоке страны. Государство устранилось от создания инфраструктуры экспорта. Единственной формой участия государства в решении инфраструктурных проблем стало субсидирование ставок по кредитам, взятым на развитие портовой инфраструктуры, благодаря чему было построено несколько новых портов.

Без поддержки государства задачу нарастающего присутствия на мировом рынке не решить. У бизнеса другой горизонт планирования, нет геополитического подхода к постановке целей. Без помощи государства российские экспортеры зерна не выйдут на тихоокеанский рынок, не сохранят присутствие на рынке стран Центральной Азии, куда все активнее устремляется Казахстан. В межправительственных переговорах на высшем уровне обсуждаются вопросы поставки вооружения, но агропродовольственная продукция, и в частности зерно, является не менее перспективной темой в рамках международного разделения труда и наполнения российской экономики деньгами. Например, в 2007 г. от продажи российского зерна было выручено около 4 млрд долларов. Могло быть и больше, поддержки государство кредитами страны-импортеры. Речь идет о так называемых связанных кредитах на закупку российских зерна и муки. Россия имеет опыт получения таких кредитов: в 1990-е годы Америка и Европа предоставляли нам целевые кредиты на покупку продовольствия, причем по явно завышенным ценам, тем самым поддерживая своих производителей.

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

Экспортный потенциал нависает над отраслью. Если государственная политика не создаст условий для его реализации, то закупка экспортных каналов станет не просто упущенной возможностью отрасли, но приведет к разорению сельхозтоваропроизводителей. Сочетание высокого урожая и мирового финансового кризиса ведет к резкому падению цен на мировом и российском рынках. Если экспорт не станет масштабным проектом развития отрасли, то перепроизводство разорит аграриев, пашни перейдут в залежи и в недалеком будущем страна вернется к масштабному импорту зерна. *Защита экспортных возможностей — это, прежде всего, защита стабильности внутреннего рынка зерна.* Масштаб проблемы оправдывает ожидания бизнеса на помощь государства. Но пока государство не оправдывает этих надежд.

РЫНОК СОКОВ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, БУДУЩЕЕ

Среди товаров с минимальной долей импорта значатся соки. Статистика фиксирует их отечественное происхождение. Что же стоит за этим фактом? Насколько «наше» таковым является? Напомним историю развития рынка соков.

¹⁸ В настоящее время сроки возмещения НДС организациям — экспортерам зерна составляют от 6 до 10 месяцев.

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

По мере коррекции таможенных пошлин и улучшения инвестиционного климата в стране была создана ситуация, когда импортировать восстановленный сок стало невыгодно. Целесообразнее стало импортировать концентрированный сок и восстанавливать его уже в России. На рынок соков пришел зарубежный капитал. Начали создаваться совместные предприятия, в том числе путем аренды простаивающих молочных заводов. Зарубежье поменяло роль импортера на инвестора.

Но это был качественно иной рынок: на смену сокам прямого отжима, которые абсолютно доминировали в советский период, пришли восстановленные соки из импортного сырья. Технология восстановления не относится к числу сложных, и практически ничего кроме концентрированного сока не требуется, кроме воды и пакетов для упаковки. В настоящее время на российском рынке соки прямого отжима и восстановленные соки занимают 2 и 98% соответственно. Сок прямого отжима импортируется только как продукция премиум-класса. Изготовители восстановленных соков стараются не афишировать свою технологию. И правильно делают, потому что концентрация и последующее восстановление существенно снижают полезность сока. Надо долго рассматривать пакет со «100% соком», чтобы найти информацию о том, что он изготовлен путем восстановления импортного концентрированного сока.

В настоящее время на российском рынке по объему потребления лидирует апельсиновый сок, второе место занимает сок яблочный. Если посмотреть на мировые цены на концентрированные соки в 2004–2007 гг., то самым дорогим из массовых видов являлся вишневый сок (3–6 евро за кг), а самым дешевым — яблочный (1–3 евро за кг), за исключением 2007 года, когда резко подешевел ананасовый сок. Апельсиновый концентрированный сок, как правило, немного дороже яблочного. То есть в России наиболее массово представлены соки дешевые с точки зрения мировых цен.

За десять лет (1997–2006 гг.) объемы российского рынка соков возросли от 907,8 млн л до 2 601,5 млн л, то есть в три раза (*Бизнес...* 2007). Но темпы его роста замедляются. По мнению экспертов, этот рынок близок к насыщению. К середине 2000-х основные производители соков определились, и новым производителям практически не оставлено шансов. Российский рынок соков — это преимущественно четыре игрока: Лебедянский, Мултон, Вимм-Билль-Данн и Нидан Соки. Их суммарная доля в 2004 г. составила 92,1% российского рынка соков, в 2005-м — 88%, в 2006-м — 84% (*Бизнес...* 2007). Все они в качестве сырья используют импортный концентрированный сок, завершая технологическую цепочку и реализуя готовый продукт. На свежих фруктах работают только те фирмы, которые занимают минимальные доли рынка, например, «Сады Придонья». Концентрированный сок, за малым исключением, изготовители соков закупают не сами, приобретают у компаний-импортеров.

В танкерах везут соки с надписью «не для реализации в странах Евросоюза», что не столько указывает на географию поставок, сколько объясняет, почему качество сока оказалось вне стандартов европейских стран. Практически никто из производителей концентрированного сока не торгует непосредственно с Россией. Процесс торговли опосредован массой фирм. Это делает Россию исключением из сложившейся международной практики: как правило, переработчики сельхозсырья торгуют концентрированным соком напрямую.

Импорта готового восстановленного сока в Россию практически нет. Весь рынок обеспечивают отечественные предприятия, работающие на импортном сырье. Но с оговоркой. Указанные производители принадлежат западным компаниям. Российские предприниматели, отстроив производство и набрав обороты, посчитали целесообразным продать бизнес. Так, за Лебедянским стоит Pepsi-Cola, за Мултон — Coca-Cola, Нидан Соки принадлежит Lion Capital, а за Вимм-Билль-Данн маячит Danon. Их обороты составляют сотни миллионов долларов. *Фактически весь рынок соков в России — это восстановление импортного концентрированного сока на российских предприятиях, принадлежащих западным компаниям. Предприятия, называющие себя «изготовителями соков», по сути, являются упаковочными линиями.*

Создавшееся положение на рынке соков в значительной степени явилось результатом действия государства. Рассмотрим различные каналы такого влияния.

Таможенная политика. В 2004 году произошло значительное снижение таможенных пошлин на импорт концентрированных соков (с 15 до 5%), тогда как пошлины на восстановленные соки остались без изменений. Это сделало экономически привлекательным восстановление соков на российских предприятиях. Снижение пошлин на концентрированное сырье шло на фоне обещаний бизнес-сообщества снизить цены на розничную продукцию, чего не произошло. Вместо этого разрыв пошлин на концентрированные и восстановленные соки защитил российских производителей от конкуренции со стороны импортеров готового продукта. Таможенная политика стимулировала западные компании инвестировать капитал в российское производство, создавая рабочие места и выплачивая налоги. Импорт сохранился только в нише дорогих соков прямого отжима, доля которых на рынке ничтожно мала. В результате российские производители восстановленного сока в лице Pepsi-Cola, Coca-Cola и Lion Capital, вступившие на российский рынок, прочно защищены от конкуренции со стороны западных изготовителей восстановленного сока таможенной политикой РФ. Что, безусловно, влияет на их ценовую политику и качество продукта. Кроме того, низкие пошлины на импорт концентрированного сока, сыграв позитивную роль в росте инвестиционной привлекательности российских предприятий, негативно отразились на стимулах к созданию отечественной базы сырья.

Государственная политика в области садоводства. Есть расчеты, показывающие, что, например, по яблочному соку дешевле было бы восстанавливать отечественный концентрированный сок, а не завозить импортный. Конечно, это утверждение имеет пространственные ограничения: например, для Владивостока всегда выгоднее будет покупать концентрированный сок в Китае. Но для многих регионов собственная сырьевая база по ряду видов фруктов вполне возможна и экономически оправдана. Однако в «Государственной программе развития сельского хозяйства на 2008–2012 гг.» виноградарству и садоводству уделено довольно скромное место. Декларируется нацеленность на обеспечение перерабатывающей промышленности сырьем. Однако эксперты оценивают предлагаемые меры как правильные, но недостаточные для импортозамещения сырьевой базы соковой отрасли. Площадь советских садов была десятки, а то и сотни тысяч гектаров. В рамках госпрограммы намечено за пять лет

(2008–2012 гг.) увеличить площадь закладки многолетних насаждений на 47,2 тыс. га, еще на 47,5 тыс. га возрастет площадь закладки виноградников¹⁹. Предлагаемые меры делают весьма призрачной надежду на реанимацию отечественной сырьевой базы соков. Примером того, как государственная аграрная политика в сжатые сроки вывела страну в число лидеров мирового рынка концентрированного яблочного сока, является Китай.

Политика в области технического регулирования. В рамках этой политики государство определяет основные технологические требования к тем или иным продуктам и механизм их контроля. И это не просто сугубо технический вопрос. Установка планки качества является мерой переопределения шансов экономических агентов. Ожидания экспертов были велики, поскольку, в отличие от потребителей, они знали о состоянии дел. Так, по данным специалистов Московского государственного университета пищевых производств, в 2001 г. доля соков и соковой продукции с недопустимой модификацией состава составляла 23%, из которых почти половина (9,6%) была представлена модификацией более трех показателей. В 2007 г. исследование повторили. Результаты обескураживающие: доля продукции с недопустимой модификацией состава увеличилась до 26%, третья часть нарушений (8,5%) — модификация более трех показателей. Дело в том, что в 2007 г. мировые цены на концентрированный апельсиновый сок поднялись довольно существенно. Привыкшие к устойчивому росту прибылей российские производители компенсировали рост закупочных цен фальсификацией качества восстановленного сока. Впрочем, сок во всем мире является излюбленным объектом фальсификаций.

Федеральный закон «О техническом регулировании» был принят в 2002 г. О качестве в нем ни слова. Создатели Закона негласно исходили из формулы, что рынок расставит все по местам — потребитель проголосует кошельком за более качественный товар. То есть государство самоустранилось от регулирования качества, оставив за собой лишь контроль за безопасностью продукта. Тем самым государство самоустранилось от прямой обязанности, поскольку в Конституции в ст. 34 записано, что в РФ запрещена недобросовестная конкуренция. Игры с качеством сока стали распространенным вариантом недобросовестной конкуренции на этом рынке. Со временем в закон вносились поправки, не изменившие его кардинально, но обозначившие озабоченность государства вопросом фальсификаций.

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

¹⁹ Кроме того, субъекты РФ, где площади плодовых насаждений и виноградников составляют не менее 50 га и садов интенсивного типа не менее 2 га, получают из федерального бюджета субсидии (при условии долевого финансирования за счет бюджетов субъектов РФ). За пять лет субсидии на часть затрат на закладку и уход за многолетними насаждениями составят 3 181,2 млн руб., а субсидии на закладку и уход за виноградниками — 3 203,3 млн руб.

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

Политику в области технического регулирования рынка соков можно квалифицировать как имитацию деятельности по контролю за качеством. Новый технический регламент не меняет ситуацию, когда максимизация прибыли достигается в том числе импортом низкокачественного или поддельного концентрированного сока и (или) массой ухищрений при его восстановлении. Эта ситуация соответствует интересам отечественных предприятий лишь в краткосрочной перспективе. В свете вступления России в ВТО перспективы довольно мрачные. Дело в том, что для рынка соков в рамках ВТО существует Международный пищевой стандарт Комиссии Codex Alimentarius ФАО/ВОЗ «Единый стандарт на фруктовые соки и нектары». И он существенно жестче, чем российский технический регламент на соковую продукцию. Так, Кодекс Алиментариус не только ограничивает остаточное количество пестицидов, но и содержит список запрещенных химических средств для пищевого сырья. А российский технический регламент в принципе не предполагает контроль остаточного количества пестицидов в сырье, из которого делаются концентрированные соки. Правда, исключение сделано для двух типов реликтовых пестицидов, которые уже лет 30 не находят в соковой продукции. Современные же пестициды избежали поименного перечисления. Заметим, что отечественные ГОСТы, касающиеся производства соков, предписывают контроль за всеми видами пестицидов, используемых при производстве сырья для соковой продукции (Пугачев и Костылева 2009).

В отличие от Единого международного стандарта на фруктовые соки и нектары (CODEX STAN 247–2005) наш технический регламент не запрещает внесения ароматизаторов, красителей, подкислителей и пр., что очевидно вызовет вал фальсификаций. Но потребителей это не расстроит, потому что ФЗ №178 не содержит требования к обязательной информации на этикетках, что усиливает информационную несовместимость с международными требованиями к маркировке²⁰. Технический регламент существенно проигрывает национальным стандартам в виде ГОСТов как в контроле за качеством продукта, так и в степени гармонизации с международными стандартами.

Это означает, что наш сок будет элементарно не допущен к международной торговле в рамках ВТО. Зато откроются шлюзы для импорта. Вступление в ВТО сделает невозможным использование ограничительных мер в виде высоких таможенных тарифов. И дальше возможны два варианта. Оптимистичный — российский рынок

²⁰Подробный сравнительный анализ российских и международных требований к изготовлению соков см.: (Колеснов 2009).

захватят импортные соки высокого качества и широкого ассортимента. Пессимистичный — пользуясь низким уровнем российской нормативно-правовой базы, импортеры будут поставлять продукцию более низкого качества, чем в страны ВТО, где действует нормативная защита международного стандарта в полном объеме. Принятый технический регламент не защищает отечественный рынок ни от поставок опасного для здоровья концентрированного сока, ни от импорта фальсифицированного восстановленного сока.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Идея импортозамещения и расширения экспорта признана на законодательном уровне. Если в целом о содержании понятия «патриотизм» можно спорить, то по поводу экономической версии патриотизма существует общественный консенсус. «Экономический патриотизм» культивирует идею продовольственной независимости страны, задаче импортозамещения придается статус национальной безопасности.

На примере трех продуктовых рынков — мяса, зерна и соков — мы попытались проследить, какими мерами и в чьих интересах проводится политика импорто-экспортного характера, что стоит за патриотической риторикой, как именно сочетаются (или не сочетаются) патриотические настроения с либеральными соображениями, с рыночными логиками хозяйствования.

Идея импортозамещения и реализации экспортного потенциала, декларируемая властью как стратегическая цель, сформулирована не властью, а бизнесом. Именно бизнес активно продвигал идею защиты внутреннего рынка. При этом на разных рынках эта идея реализовалась в разной степени и в разных формах. Так, животноводы пролоббировали многоаспектную государственную поддержку развития отрасли, субсидированные кредиты, лизинг скота и техники и пр. — тем самым реализация идеи импортозамещения положена в основу ускоренного развития отрасли, роста ее инвестиционной привлекательности. Реальные процессы импортозамещения оказываются на стыке нетождественных, а иногда и противоположных интересов участников этого рынка. Патриотичная риторика затушевывает, в какой мере внешнеполитические отношения и коррупционный торг влияют, в частности, на корректировку мясных квот и их распределение среди импортеров, какую роль в сокращении импорта играют аресты некачественной продукции Роспотребнадзором, требования к изменению технологии со стороны Россельхознадзора, претензии Федеральной таможенной службы к отдельным импортерам, что де-факто формирует реальную палитру протекционистских мер, значительно более богатую, нежели формальные составляющие в виде квот и тарифов.

Рынок соков «поборол» импорт другим путем — простым закрытием границы от иностранной конкуренции и консервацией положения, когда рынок поделен несколькими крупными, преимущественно иностранными компаниями. В соковой отрасли не созданы условия перехода на отечественную сырьевую базу, нет притока новых игроков.

На рынке зерна экспортное лобби пока не убедило правительство в том, что при создании институциональных и инфраструктурных условий экспорт мог бы стать наиболее выгодным способом санации излишков. Рынок зерна, утопая в патриотической риторике власти, не может найти поддержки для реализации своих экспортных возможностей, грозя нереализованным экспортом обрушить цены на внутреннем рынке. Пока государственные деньги работают в «пожарном режиме», т.е. тратятся на зерновые закупочные интервенции, вместо того чтобы работать на перспективу — создавать каналы оттока излишков зерна за рубеж (экспортные субсидии, строительство экспортных терминалов, политическая поддержка экспортеров).

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

В силу разных экономических ситуаций на рынках мяса, зерна и соков, разной интенсивности лоббистских усилий их представителей, а также различной ситуации на соответствующих мировых рынках некорректно говорить об единой государственной политике в области торгового протекционизма. Универсальность понятия «экономический патриотизм» контрастирует с патрикуляризмом реальных действий власти и бизнеса. С опорой на патриотические настроения реализуются интересы, в том числе крайне слабо сопряженные с патриотической идеей. Патриотизм иногда лишь предлог, наиболее эффективное средство легитимации практик, запускаемых иными логиками.

ЛИТЕРАТУРА

Барсукова С.Ю. (2007). Приоритетный национальный проект «Развитие АПК»: идея и реализация // Вопросы статистики. № 11.

Бизнес пищевых ингредиентов. (2007). № 3.

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

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

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

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

Комкон (2005) <http://www.comcon-2.com/default.asp?artID=1366>

ФОМ (2006) <http://bd.fom.ru/report/map/dd062838>

<http://news.mail.ru/economics/1765456/>