

## Глава 2.3. Рынок сахара: эволюция государственного регулирования

Сахар является одним из наиболее регулируемых продуктов российского АПК, причем основным направлением его регулирования является внешнеторговый протекционизм.

Государственное регулирование рынка сахара в 1990-е гг. шло по двум основным направлениям. С одной стороны, внутренняя поддержка производителей сахарной свеклы постепенно сокращалась. Это объяснялось как сокращением бюджетных средств, направляемых на поддержку сельхозпроизводителей, так и изменением системы государственных закупок и контроля над ценами. С другой стороны, происходило усиление внешнеторгового регулирования рынка сахара, как белого, так и сахара-сырца. Такая направленность государственного регулирования была связана не только с общей тенденцией к усилению защитных мер в российской внешней торговле, но и с сильной лоббирующей позицией торговцев и производителей сахара внутри страны.

### 2.3.1. Спрос

Потребление сахара в стране в дореформенный период было достаточно высоким по сравнению со многими другими странами. Так, в 1980-е гг. среднедушевое потребление сахара составляло 45-47 кг в год<sup>13</sup>. Совокупный объем потребления сахара в стране в эти годы составлял около 7 млн. т в год. Высокий уровень потребления сахара (как и других продовольственных продуктов) объяснялся существовавшей политикой регулирования цен, при которой цены на потребительском рынке поддерживались на искусственно низком уровне. Низкие цены, в свою очередь, стимулировали избыточный спрос на этом рынке.

В 1990-е гг., с началом реформ и либерализацией продовольственного рынка, прекращение дотирования потребительских цен, с одной стороны, а также общее падение реальных доходов населения, с другой, – привели к сокращению потребления продовольствия, и сахара, в частности. Общий объем потребления сахара в стране сократился примерно на 1,5-2,0 млн. т и в настоящее время по официальной статистике составляет около 5,0 млн. т. Среднедушевое потребление сахара соответственно также резко снизилось с началом реформ – до 30-31 кг в год. Во второй половине 1990-х гг. потребление несколько увеличилось: до 35 кг в 1999 г.

Спрос на сахар на внутреннем рынке имеет определенную специфику. Во-первых, следует отметить низкую эластичность спроса по цене на потребительском рынке. Консервирование продукции, произведенной на собственных дачных участках и в ЛПХ, которая является важным компонентом питания основной массы населения страны, а также возможность производства дешевого алкоголя<sup>14</sup>, делают потребление сахара относитель-

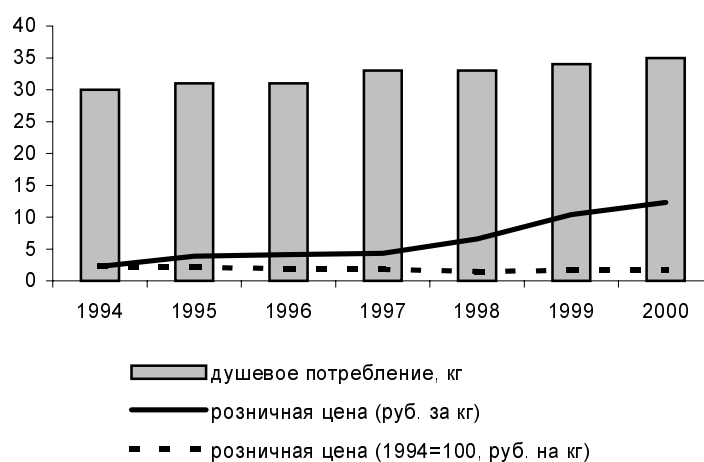
---

<sup>13</sup> Для сравнения: потребление сахара во Франции (1989 г.) составляло 33 кг, в США (1992 г.) – 29 кг, в Великобритании (1990 г.) – 37 кг, в Венгрии (1991 г.) – 35 кг. Сельское хозяйство России, Госкомстат 1995, М., 1995 с. 136

<sup>14</sup> По экспертным оценкам, около 14% потребляемого в стране сахара идет на самогонарение.

но стабильным и слабо реагирующим на рост цен. Так, резкое падение потребления сахара с началом реформ сменилось к середине десятилетия увеличением потребления, несмотря на продолжавшийся рост цен, а также их скачок после кризиса 1998 г., хотя в реальном исчислении цены на сахар не изменились. Во-вторых, следует отметить ярко выраженный сезонный характер потребления: в летний период, когда начинается массовая кампания консервирования, потребление сахара увеличивается примерно в полтора раза.

Рисунок 2.3.1 Динамика розничных цен и среднедушевого потребления сахара

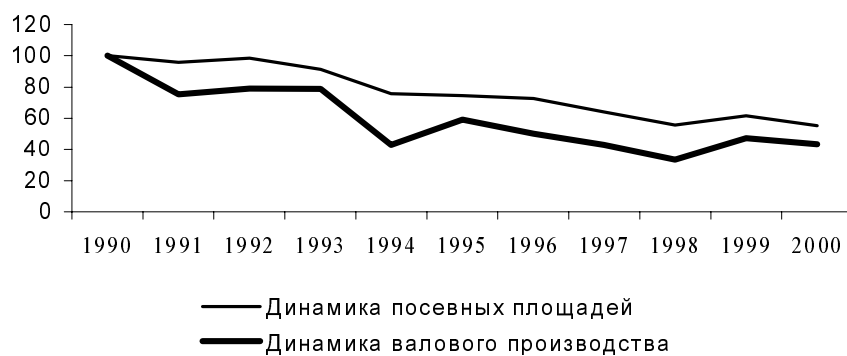


Источник: Сборник информационных материалов для территорий РФ, Минсельхозпрод, за соответствующие годы

### 2.3.2. Предложение и уровень самообеспеченности

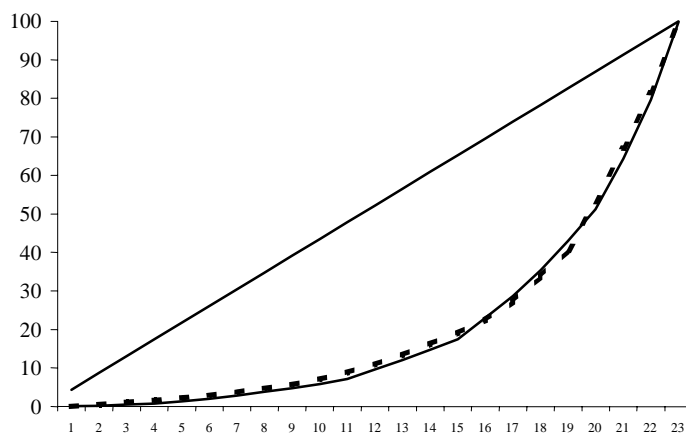
Россия никогда ранее не покрывала своих потребностей в сахаре за счет внутреннего производства, около половины спроса удовлетворялось за счет импорта. Производство сахарной свеклы в стране в 1990-е гг. постоянно сокращалось. Если в 1993 г. объем производства сахарной свеклы составлял 25,5 млн. т, то в 1994 г. он сократился до 13,9 млн. т и в последующие годы, так и не вышел на уровень 1993 г. В 2000 г. объем производства свеклы составил 14,3 млн. т, примерно столько же ожидается в 2001 г.. Несмотря на сохраняющийся высокий уровень спроса на сахар, и, соответственно, на сырье для его производства, увеличения производства сахарной свеклы не происходит. Площади под сахарной свеклой и объемы производства на протяжении последнего десятилетия постоянно сокращались. Кроме того падает ее урожайность, поскольку объемы производства сахарной свеклы сократились в большей степени чем посевные площади (См. рис. 2.3.2).

Рисунок 2.3.2 Динамика посевных площадей и производства сахарной свеклы, в % к 1990 г.



Источник: Агропромышленный комплекс России, Минсельхозпрод Российской Федерации, за соответствующие годы

Рисунок 2.3.3. Концентрация производства сахарной свеклы по регионам России (кривая Лоренца), 1986-1990 и 2000 г. \*



\* - пунктирная линия – концентрация валового сбора сахарной свеклы в 1986-1990 гг., сплошная линия – концентрация валового сбора сахарной свеклы в 2000 г. Ось X – накопленная доля производства соответствующего региона в общем производстве, в %.

Источник: рассчитано по данным Таможенной статистики и Госкомстата РФ

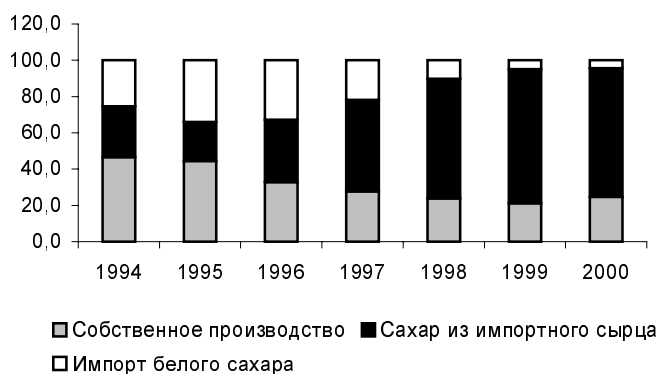
Производство сахарной свеклы в России сосредоточено в ограниченном числе областей: только в 23 субъектах Федерации имеются посевы сахарной свеклы. Причем более

72% общего объема производства приходится на шесть областей<sup>15</sup>. Сразу после начала реформ во многих регионах стали сеять сахарную свеклу, но, столкнувшись с проблемами переработки, очень скоро отказались от выращивания этой культуры. В целом же за прошедшее десятилетие уровень концентрации производства свеклы в России не изменился (См. рис. 2.3.3).

Выход сахара из одной тонны сахарной свеклы составляет порядка 12-12,5%, правда, в отдельные годы этот показатель был существенно ниже (9% – в 1995 г., 11,3% – в 1997 г.). Из этого следует, что при сложившемся уровне производства сахарной свеклы в стране объем производства сахара из собственного сырья на протяжении второй половины 1990-х гг. не превышал 2,0 млн. т., в 2000 г. он составил 1,78 млн. т.

Таким образом, внутренние потребности в сахаре не удовлетворяются за счет собственного сырья, и страна вынуждена в больших количествах импортировать как сахар, так и сырец. В советское время белый сахар поступал главным образом из Украины – основного производителя сахара республик бывшего Советского Союза (в 1990 г. из 3,3 млн. т, которые Украина поставляла в рамках межреспубликанских поставок, 2,5 млн. т поступало в Россию<sup>16</sup>), поставки сахара-сырца на переработку шли с Кубы в рамках клиринговых поставок.

*РИСУНОК 2.3.4. ДОЛЯ ОТДЕЛЬНЫХ КАНАЛОВ ПОСТУПЛЕНИЯ САХАРА В ФОРМИРОВАНИИ ВНУТРЕННИХ РЕСУРСОВ, В % (В ПЕРЕСЧЕТЕ НА САХАР)*



Источник: рассчитано по статистическим сборникам за соответствующие годы – Таможенная статистика внешней торговли за, Сельское хозяйство России, Госкомстата РФ.

<sup>15</sup> Краснодарский край, Воронежская, Курская, Белгородская, Тамбовская, Липецкая области (расположены в порядке убывания объемов производства).

<sup>16</sup> В 1991 г. Украина поставила в Россию 68% из общего объема вывоза белого сахара в 1,6 млн. т, в 1992 г. Россия ввезла из Украины 196 тыс. т белого сахара, что составляло 59% общего объема экспорта сахара Украиной в страны бывшего СССР. (Агропромышленный комплекс стран СНГ: 1985-1993: Статистико-аналитический сборник, ИМЭМО, Ward International, М. 1994 г.)

В последние годы, несмотря на сокращение совокупного объема потребления сахара примерно на 2 млн. т, уровень самообеспеченности страны сахаром за счет собственного производства еще больше упал. Если до середины 1990-х гг. уровень самообеспеченности сахаром колебался в пределах 50%, то в последующие годы опустился до 30-20%. То есть произошло дальнейшее замещение собственного производства сахара импортом.

Таким образом, структура внутренних ресурсов сахара складывается из доли, производимой из собственного свекловичного сырья, из доли, произведенной из сахара-сырца, и доли завезенного белого сахара. При этом, соотношение между этими долями существенно менялось во времени (См. рис. 2.3.4).

### **2.3.3. Структура российского рынка сахара**

Современная структура рынка российского сахара сложилась в последнее десятилетие в ходе процессов разгосударствления собственности и приватизации, либерализации цен и торговли (в том числе внешней). Операторами сахарного рынка являются производители сахарной свеклы, перерабатывающие предприятия (сахарные заводы), торговые и торгово-производственные сахарные компании. На рисунке 2.3.5 представлена структура рынка с точки зрения основных каналов реализации сахарного сырья и сахара в продуктовой вертикали.

Основными производителями сахарной свеклы являются крупные коллективные сельскохозяйственные предприятия, на них в 2000 г. приходилось 95% всех посевных площадей и 95% валового объема производства сахарной свеклы. В 90-е гг. в числе производителей сахарной свеклы появились фермеры, но их доля как в посевных площадях – 4,9%, так и в производстве – 4,9% (2000 г.) незначительна.

Перерабатывающие предприятия – сахарные заводы, которые перерабатывают, как сахарную свеклу, поступающую от внутренних производителей, так и сахар-сырец, поступающий по импорту. Из 93 сахарных заводов, расположенных в основных районах производства сахарной свеклы, в настоящее время действует порядка 85 заводов.

Сахарными компаниями мы называем компании, занимающиеся торговлей сахара, как внутри страны, так и экспортно-импортными операциями. На российском рынке в настоящее время работает около 100 сахарных компаний.

Специфика сбыта сахарной свеклы состоит в так называемом пиковом характере реализации: подавляющая часть объема сахарной свеклы (70-100%) реализуется с использованием одного канала сбыта, то есть приходится на одного покупателя (перерабатывающее предприятие); возможности альтернативного сбыта (в силу специфики продукта) ограничены. В то же время сельскохозяйственные производители продают сахарным заводам незначительные объемы сахарной свеклы (порядка 15%), тогда как продавцами основного объема сахарной свеклы (порядка 85%) на переработку являются сахарные компании<sup>17</sup> (физическая отгрузка сахарной свеклы на сахарные заводы осуществляется сельхозпредприятиями). Сахарная компания закупает у сельхозпроизводителей сырье (сахарную свеклу), и далее затем поставляет ее на переработку на условиях долевого

---

<sup>17</sup> Авдашева С. Хозяйственные связи в российской промышленности: проблемы и тенденции последнего десятилетия. ГУ ВШЭ, М., 2000

распределения (давальчества) произведенного продукта – сахара. Н. Розанова отмечает<sup>18</sup>, что довольно часто торговая компания не участвует в давальческом контракте, так, что на первый взгляд кажется, что давальчество возникает между сельхозпроизводителями и сахарными заводами. Сахарные заводы продают порядка 21% сахара, примерно 4-5% сахара продают непосредственно сельхозпроизводители, остальной объем свекловичного сахара 70-75% реализуют сахарные компании.

Схема отношений между производителями сахарной свеклы и перерабатывающими предприятиями выглядит следующим образом: торговые компании авансируют сельхозпроизводителей в начале сельскохозяйственной компании под посевную, а также под уборку свеклы. Сахарная свекла после уборки поступает на переработку, однако, сельхозпроизводители уже в значительной степени не являются ее собственниками: свекла перешла в собственность кредиторов. По окончании уборки и завершении поставок свеклы на переработку происходит окончательный расчет между кредиторами (торговыми компаниями) и производителями свеклы. Торговые компании частично также рассчитываются с сельхозпредприятиями сахаром, который идет как на потребление в хозяйствах, так и на продажу. С другой стороны, сахарные заводы также в полном объеме не являются собственниками сахара, произведенного из свеклы, им остается доля, соответствующая издержкам переработки сырья (как правило, 30-40% при переработке свекловичного сахара). Иными словами, собственниками сахара являются, главным образом, сахарные компании, а вовсе не производители и не переработчики сахарной свеклы. На условиях давальческих контрактов в России реализуется подавляющая часть сахарной свеклы. По данным Госкомстата РФ в 1999 г. до 86% сахарной свеклы перерабатывалось на условиях давальческих контрактов.

Сахарные компании занимаются далее оптовыми продажами готового сахара в розничную сеть и пищевым предприятиям. Часть сахара у частных компании приобретают небольшие торговые компании, самостоятельно занимающиеся реализацией сахара, на конечном потребительском рынке, используя собственные сбытовые каналы.

Сахарные торговые компании, контролирующие переработку сахара (по сути – большую часть сахарной цепочки), также занимаются импортом сахара-сырца на переработку. Это связано со спецификой производственного цикла: сахарная свекла имеет ограниченные сроки переработки – сентябрь-декабрь; несколько следующих месяцев загрузка производственных мощностей сахарных заводов идет за счет импортного сырца. Импортом белого сахара, поступающего на конечное потребление или в пищевую промышленность, в основном занимаются другие частные компании. Сахарные компании занимаются и экспортом готового сахара. Объем экспорта невелик, в 2000 г. он составил 2.5% от общего уровня ресурсов белого сахара.

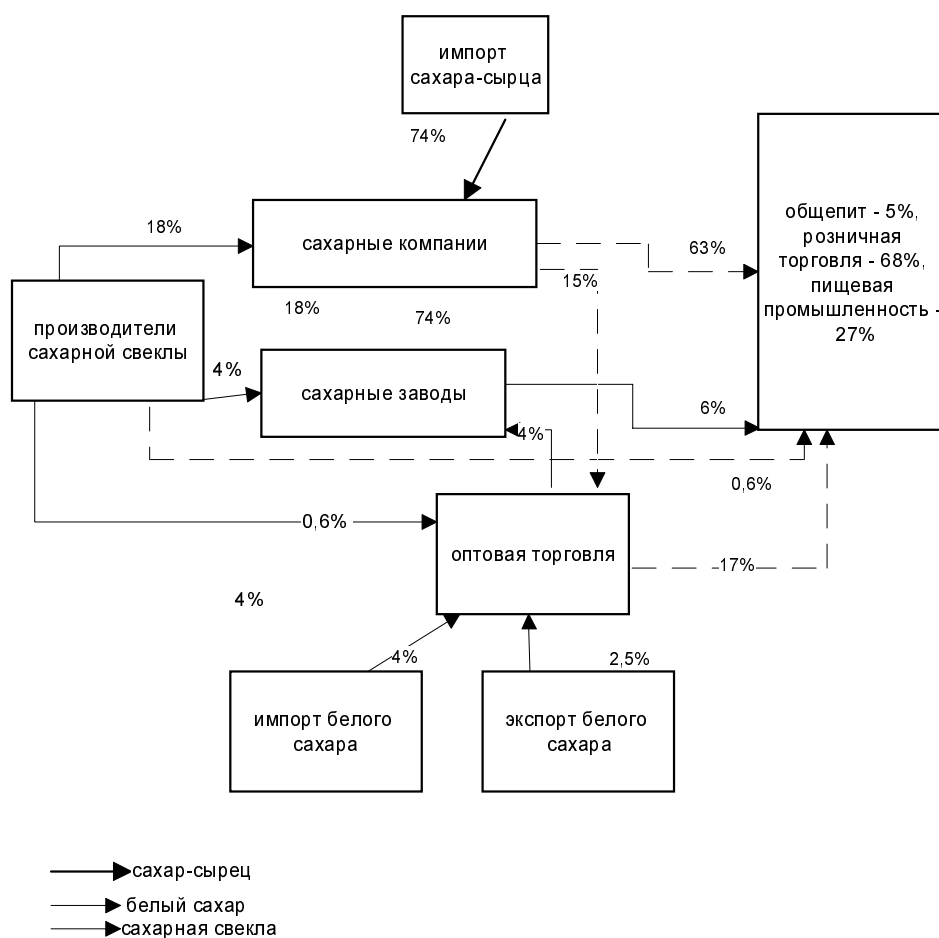
Структурные изменения на сахарном рынке, произошедшие в 90-е гг., затронули в первую очередь отношения собственности в сахарном подкомплексе. Процессы приватизации в продовольственном комплексе начала 90-х гг. привели к тому, что государство достаточно быстро покинуло рынок этого продукта: во-первых, как агент первичного

---

<sup>18</sup> Н. Розанова. Взаимодействие фирм на товарных рынках в переходной экономике, М., ТЕИС, 1998г. с. 201.

рынка сахара. Уже к середине 1990-х гг. объемы государственных закупок сахарной свеклы сократились до 3,3% (77,7% – в 1990 г.), то есть практически весь объем сырья реализовался по частным каналам; во-вторых, как собственник перерабатывающих предприятий и оптовой торговли (приватизация перерабатывающих предприятий).

РИСУНОК 2.3.5 САХАРНАЯ ЦЕПОЧКА



В последующие годы сложилась следующая структура собственности в переработке: подавляющая часть сахарных заводов была приватизирована путем акционирования и находится в частной собственности; в государственной собственности продолжают оставаться 5 сахарных заводов, в том числе на двух заводах началась процедура банкротства, то есть их также ожидает приватизация в той или иной форме. В 2000 г. на сахарных за-

водах, находящихся в государственной собственности, было произведено всего лишь 0,14% всего объема внутреннего производства белого сахара.

У 29 сахарных заводов контрольный пакет акций находятся в собственности коллективов предприятий. Другими собственниками пакета акций предприятий, находящихся в коллективной собственности работников предприятий, как правило, являются сельхозпроизводители. Помимо сельхозпредприятий долевыми собственниками пакета акций предприятий в коллективной собственности являются частные сахарные компании (напр., 28% пакета акций сахарного завода в Адыгеи принадлежит английской компании И Д энд Ф Мэн Лтд.; 34% пакета акций Ленинградского сахарного завода в Краснодарском крае принадлежит ЗАО Трест «Южный сахар»). Объем производства сахара, произведенного на предприятиях, находящихся в коллективной собственности, в 2000 г. составил 21,5% общего объема производства сахара в стране.

Контрольный пакет акций еще 4-х российских сахарных заводов принадлежит сельскохозяйственным производителям. Все они расположены в Башкирии, на двух из них начата процедура банкротства. На этих заводах в 2000 г. было произведено 4,5% белого сахара.

У основной части действующих сахарных заводов – 55% – контрольный пакет акций принадлежит частным сахарным компаниям. На этих предприятиях в 2000 г. было произведено 71% белого сахара, в том числе свекловичного – 22%, а из сахарного сырца – 78%. Из этого следует, что основная квота рынка белого сахара контролируется частными сахарными компаниями.

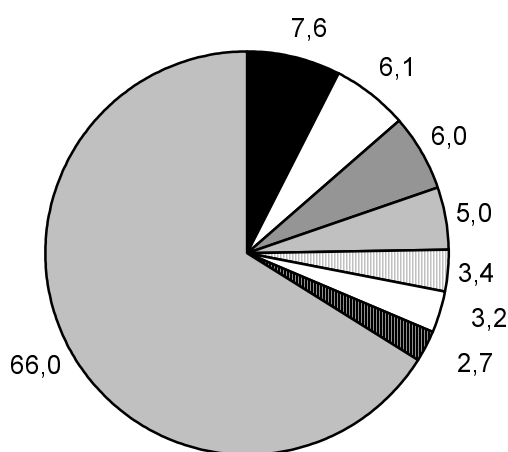
На российском сахарном рынке работает около 100 компаний. Условно эти компании можно разделить на две группы: компании, которые занимаются исключительно торговлей, в частности, импортом сахара-сырца, импортом, а также экспортом белого сахара, и компании, торгово-производственные. К последним относятся компании, имеющие пакет акций сахарных заводов. На российском сахарном рынке работают как российские, так и иностранные (напр., Каргилл, И Д энд Ф Мэн Лтд., Сюдэн и др.) компании. Только часть из этих компаний является специализированными сахарными компаниями (например, ОАО ХК Центр-сахар, Кубань сахар, Сахарный легион, Трест Южный сахар). Больше число компаний оказались на сахарном рынке в ходе диверсификации бизнеса (напр., Лукойл-Маркет-Сахар, Русская сахарная компания в составе торгового дома «Разгуляй», ЗАО ТаТнефть и др.). Как правило, компании, импортирующие белый сахар, не занимаются импортом сахара-сырца. Такая специализация объясняется тем, что речь идет о разных продуктах и разных потребителях: белый сахар поступает на конечный потребительский рынок или в пищевую промышленность, сырец – на переработку. Поэтому импортом белого сахара занимаются, как правило, чисто торговые компании. Тогда как сахар-сырец импортируют зачастую компании, имеющие сахарные заводы в собственности. Правда, грань в этого рода специализации очень подвижна.

Уровень концентрации на рынке конечного продукта – белого сахара – невысок, хотя последние годы отмечается усиление процессов концентрации производства и сбыта. Доля семи крупнейших компаний (с объемом производства на подконтрольных предприятиях не менее 150 тыс.т белого сахара в год) составила в 2000 г. 34% (Индекс концен-



трации Герфиндаля для них был равен 261%)<sup>19</sup>. К крупнейшим компаниям по объему производства и продаж относятся такие компании, как Русский сахар, Продимекс, Русагро, Кубань Сахар, Сюдден, Русская сахарная компания (ТД Разгуляй) и Холдинг Москва (См. рис. 2.3.6).

Рисунок 2.3.6 Доля крупнейших компаний на национальном рынке белого сахара, %\*



\* - 7,6% – Русский сахар; 6,1% – Продимекс; 6,0% – Русагро; 5,0% – Кубань сахар; 3,4% – Сюдден; 3,2% – Российская сахарная компания; 2,7% – Холдинг Москва.

Источник: рассчитано по данным Союза сахаропроизводителей

В среднем крупной сахарной компании принадлежит контрольный пакет акций одного-четырех сахарных заводов. Например, Лукойл-МаркетСахар владеет контрольным пакетом акций одного сахарного завода, компания Русский сахар – четырех сахарных заводов, Продимекс – 7, Кубань сахар – 4-х.

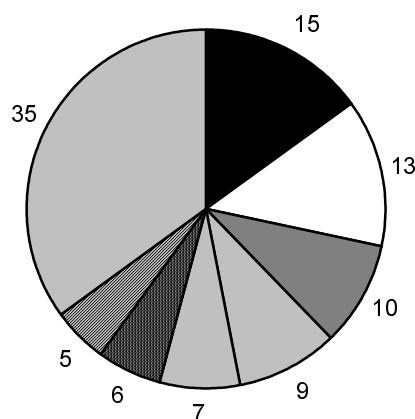
Географически деятельность крупных сахарных компаний сосредоточена в одном-двух регионах, реже в большем числе регионов. Например, «Кубань сахар» имеет подконтрольные заводы в Краснодарском крае и Белгородской области, ХК Центр-сахар – в Курской и Воронежской областях. В то же время доля регионального рынка под контролем отдельной компании также невысока. Например, доля таких компаний как Кубань сахар, Росконтракт, Российская сахарная компания, Южный трест, Лукойл-МаркетСахар в производстве сахара Краснодарского края составляет соответственно 3,5%, 1,7%, 2,3%, 3,3% и 3,0%. Доля компании Русский сахар, имеющей ряд заводов в Тамбовской области, составляет 21% областного рынка.

На рынке импортного сахара-сырца уровень концентрации гораздо выше. Здесь доля семи компаний с объемом импорта не менее 160 тыс. тонн. (по данным на 01.07.2001 г.)

<sup>19</sup> Напомним, что в случае монополии индекс равен 10000%.

составила 65%. Это такие компании, как ЗАО СДР, Русагро, Продимекс, Евросервиссахар, Русская сахарная компания (ТД Разгуляй), Доминант-Трейдинг, Эксима. Среди этих компаний, есть как чисто торговые, так и торгово-производственные. Три компании из этого списка (Русагро, Российская сахарная компания и Продимекс) являются не только крупными импортерами сахара-сырца, но и одновременно относятся к группе крупнейших производителей белого сахара на внутреннем рынке.

*Рисунок 2.3.7 Доля крупнейших компаний на национальном рынке сахара-сырца, в %\**



\* 15% – ЗАО СДР; 13% – Русагро, 10% – Продимекс; 9% – Евросервиссахар; 7% – Русская сахарная компания (ТД Разгуляй), 6% Доминант-Трейдинг, 5% Эксима.  
Источник: рассчитано по данным Союза сахаропроизводителей

### 2.3.4. Государственное регулирование российского рынка сахара

#### 2.3.4.1. Эволюция государственного регулирования рынка сахара в 90-е годы

С началом реформ регулирование цен в сахарном подкомплексе России следовало в общем фарватере ценовой политики государства в сфере АПК: потребительские дотации были отменены, два месяца после либерализации цен рост розничных цен на сахар был ограничен 300% в месяц. С марта 1992 г. федеральная власть уже не регулировала цены на сахар, но осталось массовое их регулирование в регионах. Так, в 1994 г. розничные цены на сахар регулировались в 40% российских городов, в 1996 г. – в 25%. В 1993 г. была сделана попытка ввести минимальные гарантированные цены на сахарную свеклу, но, как и для других сельхозпродуктов, эта попытка оказалась безуспешной.

В дальнейшем основное государственное регулирование рынка сахара в стране осуществлялась мерами внешнеторгового протекционизма.

До 1994 г. можно считать, что внешнеторговое регулирование рынка сахара отсутствовало, поскольку импортные пошлины ни на белый сахар, ни на сырец не взимались. Однако фактически действовали импортные квоты на сахар-сырец. Дело в том, что до 1995 г. порядка 85% всего импорта тростникового сахара-сырца в Россию поступало с Кубы. Торговля с этой страной осуществлялась на основе ежегодных двусторонних соглашений о компенсационных поставках, то есть практически весь объем поставок кубинского сахара-сырца можно рассматривать как фактическую квоту на ввоз.

В 1994 г. впервые была введена 20% импортная пошлина на белый сахар, в 1995 г. она была увеличена до 25%; поставки сахара-сырца регулировались 1% импортной пошлиной. Очевидно, что введение пошлины на белый сахар должно было сократить его ввоз, тем не менее, уже на следующий год импорт белого сахара возрос в 2,4 раза против предыдущего (1994 г.) года, несмотря на уже действовавшую импортную пошлину. Рост импорта белого сахара, произошедшего вопреки действию 20% импортного тарифа, можно объяснить сокращением поставок импортного сахара-сырца. Одной из причин этого стало одностороннее повышение цены на сахар-сырец кубинской стороной и невыполнение обязательств по двусторонним поставкам. Уменьшение предложения тростникового сахара-сырца при сохраняющемся внутреннем спросе на сахар уничтожило эффект от введения пошлины на белый сахар.

Сокращение импорта сырца из-за нарушения отгрузок с Кубы приводит к постепенному замещению импорта сырья ввозом переработанного продукта – белого сахара, что с одной стороны, явилось попыткой освободиться от традиционной зависимости от поставок кубинского сахара, в условиях, когда Куба начала диктовать свои условия. С другой стороны, требовалось время для поиска и оформления отношений с альтернативными крупными поставщиками сахара-сырца. Очевидно, что ввоз крупных партий сырца более выгоден покупателю, который может получить экономию на масштабе ввоза.

В это же время росту объемов импорта белого сахара способствовало и изменение системы взимания НДС внутри страны. В 1995 году льготная 10%-ная ставка НДС была распространена на белый сахар, но не на сахар-сырец, соответственно, это также содействовало росту импорта белого сахара.

Рост ввоза белого сахара и постепенное сокращение завоза сырца сильно ударило по внутренним переработчикам – сахарным заводам, которые часть года работают на переработке тростникового сахара-сырца. Складывающаяся ситуация объединила усилия переработчиков сахара и привела к созданию мощной лоббирующей группы – Союза сахаропроизводителей. Результатом его деятельности стало снижение уже в конце 1995 г. ставки НДС на сахар-сырец также до 10%.

Начиная с 1995 г., основным поставщиком сахара на российский рынок вновь становится Украина – крупнейший производитель сахара в бывшем СССР. Нужно отметить, что ввоз из стран СНГ в отличие от импорта из стран дальнего зарубежья в этот период осуществлялся на беспошлинной основе. В результате чего в 1996 г. через Украину в Россию был импортирован большой объем сахара неукраинского производства без уплаты таможенной пошлины, что подорвало отечественный рынок сахара.

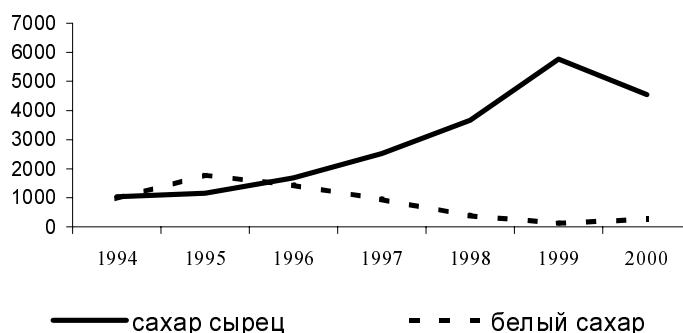
Для регулирования неконтролируемых поставок в мае 1996 г. была введена таможенная пошлина на белый сахар, ввозимый из стран СНГ (за исключением стран Таможен-

ного союза). На сахар-сырец пошлины были сохранены на прежнем уровне. Такая мера явилась и результатом лоббирования со стороны национальных сахароперерабатывающих заводов. В результате в 1997 г. объем ввозимого в страну сахара-сырца существенно превысил объем импорта белого сахара.

После введения пошлины на импорт сахара из СНГ объемы поставок из этих стран, главным образом из Украины, сократились. Произошла переориентация закупок сахара по импорту со стран ближнего зарубежья на страны дальнего зарубежья (См. рис. 2.3.8). В первой половине 1998 г. Россия уже закупала сахар главным образом в Польше, во Франции и Великобритании, а в целом, в 1998 г. доля Украины в совокупном импорте белого сахара составила 12% против 54% годом ранее.

В 1998 г. продолжалось активное внешнеторговое регулирование рынка сахара. В начале 1998 г. для Украины была установлена квота беспошлинного ввоза сахара объемом 600 тыс. т. Согласно соглашению между Россией и Украиной из установленных 600 тыс. т. в первом и четвертом квартала 1998 г. Украина должна была поставить на российский рынок 100 тыс. т., а во втором и третьем кварталах – 200 тыс. т. Импортную лицензию на беспошлинный ввоз сахара в рамках установленной квоты получили пять российских компаний. Однако в действительности объем закупок со стороны российских компаний, получивших лицензию на беспошлинный ввоз сахара, был значительно ниже. Основной причиной были высокие по сравнению с мировыми цены на украинский сахар.

*РИСУНОК 2.3.8. ДИНАМИКА РОССИЙСКОГО ИМПОРТА БЕЛОГО САХАРА И САХАРА СЫРЦА ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 90-Х ГГ., В ТЫС. Т*



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ

В том же 1998 г. начинает отработываться схема введения временных сезонных импортных пошлин на белый сахар и сахар-сырец. Временные пошлины вводились на период поступления отечественной сахарной свеклы на переработку с тем, чтобы не допустить притока конкурентного импортного сахара в период внутренних поставок.

В 1998 г. размеры обычных таможенных пошлин были сохранены, но вводились временные специальные пошлины – 74% (в дополнение к 1%) от таможенной стоимости, но не менее 0,16 ЭКЮ за 1 кг на сахар-сырец на период поставки сырья на переработку (с августа по декабрь 1998 г.), и 20%, но не менее 0,055 ЭКЮ за 1 кг – на белый сахар. В

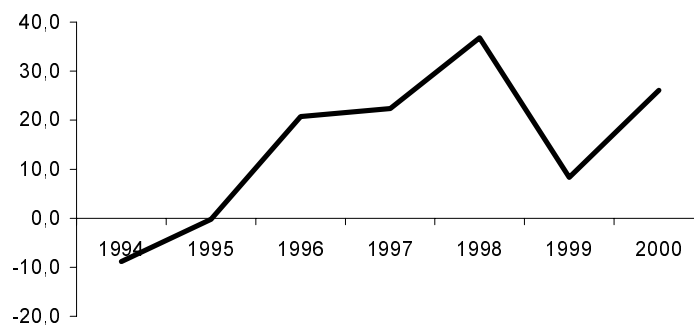
1999 г. и в 2000 г. ставки импортного тарифа были увеличены – на сахар-сырец до 5% и на белый сахар до 30%. Эти меры также дополнялись временными сезонными пошлинами на период поставок на переработку сахарной свеклы на переработку.. Так, на белый сахар вводилась временная сезонная пошлина в размере 45% и в 1999 г., и в 2000 г., на сахар-сырец 45% в 1999 г. и 40% – в 2000 г.<sup>20</sup>

Вводимые протекционистские меры в сахарном подкомплексе в августе 1998 г., в форме временных специальных пошлин на сахар и сахар-сырец, привели к резкому росту производства сахара в России: за семь первых месяцев – более чем в 2 раза. В то же время посевы сахарной свеклы и в том году сократились на 16%. Рост же импорта тростникового сырья в первом квартале превысил 600%. Таким образом, как и в 1997 г., данные меры поддержки работают в пользу сахарных заводов, но не сельскохозяйственных производителей, а также и не потребителей сахара, учитывая высокую себестоимость внутреннего производства.

Временные сезонные пошлины просуществовали два года: в период их введения действие основного импортного тарифа прекращалось. Поскольку и эти меры мало способствовали сокращению объемов импорта, в первую очередь сахара-сырца, объемы ввоза которого наоборот резко выросли именно в 1999 г., принимается решение дополнить практику импортных таможенных пошлин введением квотирования, в форме тарифной квоты. Тарифная квота на импорт сахара-сырца разыгрывалась на аукционе.

Усиление протекционистских мер регулирования рынка сахара нашло отражение в росте, начиная со второй половины 90-х гг., эквивалента субсидий сельхозпроизводителям (ЭССП), рассчитываемого по методике ОЭСР. (См. рис. 2.3.9).

*РИСУНОК 2.3.9. ДИНАМИКА УРОВНЯ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬХОЗПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ НА САХАРНОМ РЫНКЕ, В %\**



\* уровень поддержки оценивается по эквиваленту субсидий сельхозпроизводителям. Рассчитано О. Шик по данным Госкомстата РФ за соответствующие годы

<sup>20</sup> Изменение импортных пошлин на сахар-сырец и белый сахар см. главу: Внешняя торговля России сельскохозяйственной продукцией и продовольствием: динамика и структура.

#### 2.3.4.2. Результаты аукциона по продаже тарифной квоты на ввоз сахара-сырца

Основная цель введения тарифной квоты на импорт сахара-сырца заключалась в ограничении поставок сахара-сырца на российский рынок с целью активизации работы российских сахарных компаний с отечественными производителями сахарной свеклы. Россия является крупными мировым импортером как белого сахара, так и сырого сахара. Изменения спроса на этот продукт на внутреннем рынке отражаются на уровне мировой цены. Поэтому России необходимо определенное буферное производство собственного сырья для сахарной промышленности.

Современное состояние сельского хозяйства таково, что основным локомотивом его развития является перерабатывающая промышленность. Уровень менеджмента, технологической и финансовой дисциплины свеклосеющих хозяйств страны находится на столь низком уровне, что делает более выгодным для отечественных сахарных заводов работать с импортным сахаром-сырцом. Однако определенное ограничение на импорт подталкивает их к вертикальной интеграции со свеклосеющими хозяйствами, к инвестициям и реструктуризации этого сектора сельского хозяйства. Ограничения импорта, вызванные кризисом 1998 года, показали справедливость данного утверждения: многие заводы начали вкладывать средства в технологии и менеджмент соответствующих сельхозпредприятий. Поэтому введение временных тарифных квот было нацелено на расширение именно этой положительной тенденции.

В то же время необходимо понимать, что сахарное производство не может работать исключительно на отечественном сырье: это объясняется и технологическими факторами, и ограниченной эластичностью предложения в сельском хозяйстве России сегодня. В настоящее время только около 26% (2000 г.) всего российского сахара вырабатывается из сахарной свеклы. Поэтому слишком высокий уровень защиты от импорта сахара-сырца был бы также нежелателен.

27 ноября 2000 г. на Европейско-Азиатской бирже состоялся аукцион по продаже тарифной квоты на импорт в Россию сахара-сырца в 2001 г., происходящего из развивающихся стран – пользователей национальной системы преференций Российской Федерации.

Введение аукционной продажи тарифных квот представляло собой новый шаг на пути регулирования импорта сахара в страну. В предыдущие годы, как уже отмечалось, регулирование рынка осуществлялось с помощью сезонных пошлин на белый сахар и сахар-сырец, в последнем случае пошлины вводились на период поставок отечественного сырья на переработку. Постановлением Правительства от 28.07.2000 г. “О тарифном регулировании импорта сахара-сырца” (№ 572) действующая система 40% таможенных тарифов была отменена; вместо нее была введена система, представляющая собой комбинацию квот и тарифов. Сахар-сырец, закупаемый в рамках квоты, подлежит обложению 5% импортной пошлиной; на поставки сахара вне квоты устанавливается 30% импортная пошлина. Кроме того, обложению подлежит и прямой импорт белый сахар.

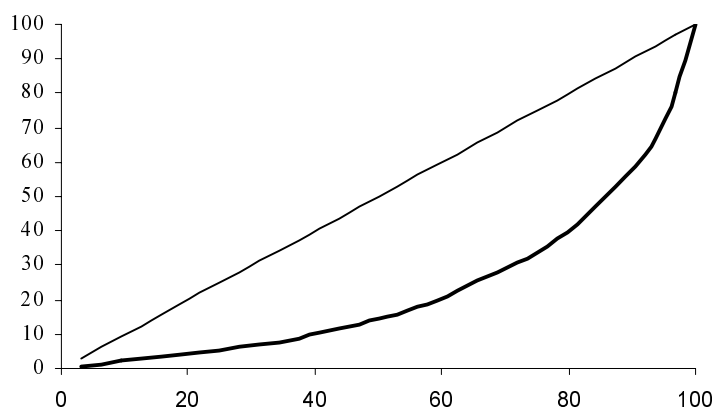
Основная цель введения импортной тарифной квоты заключалась в ужесточении контроля над сезонными потоками сахара-сырца на российском рынке, особенно в период

поставок отечественного сырья на переработку. Опасение рецидива ситуации 1999 г., когда сахарные компании, использовав низкую конъюнктуру на мировых рынках, завезли в Россию всего за 8 месяцев (январь-август 1999 г.), то есть до начала действия сезонных пошлин, 5,1 млн. т. сахара-сырца (примерно на 40% больше объема всего годового импорта сахара сырца в 1998 г.), спровоцировав обвал на отечественном рынке сахара, потребовала от Правительства оперативных действий.

Общий объем реализованной тарифной квоты составил 3,65 млн. тонн (146 лотов по 25 000 тонн). Средняя цена лота составила 675 000 долл. (57 долл. США за 1 тонну сырца). К участию в аукционе были допущены 48 компаний, из которых 16 компаний не приобрели ни одного лота. В результате аукциона государственная казна получила, по разным оценкам, от 209 до 212 млн. долл. США.

Не оправдались опасения участников сахарного рынка о том, что аукцион приведет к монополизации сектора компаниями из топливно-энергетического сектора – они приобрели только порядка 10% квот. 90% процентов победителей аукциона – это компании, реально работающие на рынке сахара и занимающиеся переработкой сахара. То есть удалось избежать спекулятивных операций по дальнейшей перепродаже лотов: это тоже положительный момент аукциона. В то же время нельзя сказать, что распределение квот было равномерным. В аукционе приняло участие 48 компаний, 16 компаний не приобрели ни одного лота, тогда как на долю 8 компаний пришлось 83% разыгрывавшихся лотов (3,05 млн.т).

*РИСУНОК 2.3.10. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ КВОТ ПО КОМПАНИЯМ ПО ИТОГАМ АУКЦИОНА (КРИВАЯ ЛОРЕНЦА), в %*



по оси X – распределение приобретенных лотов у компаний-участников;

по оси – Y – распределение компаний, купивших лоты

Источник: рассчитано по данным МСХ РФ.

Главной проблемой прошедшего аукциона стала неожиданно высокий уровень цен. По постановлению правительства минимальная ставка на аукционе должна была устано-

виться на уровне 3 евро за тонну (около 2,6 долл. США). В действительности же цена поднялась в среднем до 57 долл. США за тонну (в диапазоне от 43 долл. до 69 долл.). Это естественная экстремистская реакция участников рынка в переходных условиях. Но она создает ряд потенциальных проблем на внутреннем рынке сахара

В соответствии с решениями Правительства РФ ставка таможенной пошлины на сахар-сырец, ввозимый в рамках тарифной квоты, установлена в размере 5%. При ввозе сахара-сырца сверх квоты применяется пошлина в размере 30%, но не менее 0,09 Евро за 1 кг. Расчеты показывают, что стоимость сахара-сырца в порту, ввезенного в рамках квоты и вне квоты будет отличаться всего на 3-7%. Если принять во внимание, что все участники аукциона брали кредиты для покупки квоты, то их затраты на тонну сырца могут оказаться даже выше тех, что понесут импортеры, ввозящие сырец вне квоты и импорт которых облагается 30% пошлиной. Поэтому ряд крупных компаний-традиционных участников сахарного рынка, отказались покупать квоты (например, Альфа-Эко) именно потому, что цена сахара с учетом денег, затраченных на покупку квоты поднимается практически до уровня цены на сахар вне квоты.

Через несколько месяцев после проведения аукциона стало очевидным, что эффективность новой схемы регулирования рынка сахара очень низкая. Основная цель введения торгуемых квот состояла в привлечении сахарных заводов работать с отечественной сахарной свеклой и тем самым в повышение эффективности свеклосахарного сектора страны. Однако неверно спрогнозированная цена на аукционе привела к взвинчиванию цен на выставляемые к реализации лоты. В результате для компаний, выкупивших квоты, тонна ввозимого сахара-сырца почти соответствует по стоимости уровню сырца, ввозимого вне квот. Следствием этого стал ввоз в страну (по состоянию на 1.05.01) на 30% больше сахара-сырца, чем предполагалось в рамках квот. При этом около 90% внеквотного сырца ввозят компании, не приобретшие квоты на аукционе. Таким образом, компании, приобретшие квоты, не получили предполагавшегося преимущества на рынке сырца.

При этом не произошло расширения посевов отечественной сахарной свеклы, иными словами, основная цель проводимого аукциона также не достигнута. На рынок завезено большое количество сырца, что ведет к падению цены и соответствующим потерям рентабельности во всем сахарном подкомплексе.

#### 2.3.4.3. Экономический механизм таможенного регулирования

Подводя итог вышеописанным мерам внешнеторгового регулирования, мы наблюдаем два разнонаправленных процесса на рынке сахара: с одной стороны, шло ужесточение внешнеторгового регулирования, а с другой стороны, объемы ввоза сахара-сырца увеличиваются. Эффективным оказалось действие импортных тарифов применительно к ввозу белого сахара, тогда как эффект от тарифного регулирования оказался минимальным. Попробуем разобраться в причинах такой ситуации.

С точки зрения экономической теории механизм внешнеторгового регулирования выглядит следующим образом:



1. На рис. А представлен случай функционирования рынка сахара без тарифного регулирования. Кривые  $D$  и  $S$  представляют собой соответственно спрос на сахарное сырье для переработки и предложение сахарного сырья. Кривые  $D1$  и  $S1$  – соответственно спрос на белый сахар и предложение белого сахара.  $OQ1$  – это объем внутреннего предложения сахарной свеклы при заданном уровне цены  $P1$ ,  $Q1Q2$  – объем импорта сахара-сырца при существующем уровне внутренних цен. Для упрощения мы предполагаем, что кривая предложения сахара-сырца является абсолютно эластичной, то есть мировой рынок может поставить на российский внутренний рынок неограниченное количество сахара-сырца<sup>21</sup>. Соответственно  $OQ2$  – это общий объем предложения (или спроса) сахарного сырья при данном уровне цен. Сырье перерабатывается внутри страны,  $GC$  – объем предложения белого сахара, произведенного внутри страны. По этой цене мировой рынок может предложить  $CF$  белого сахара, готового для потребления. Поскольку регулирование отсутствует, а цены внутри страны выше цен мирового рынка, то возникает избыточное предложения сахара мирового рынка, что негативно влияет на внутреннее предложения сырья и на уровень доходов отечественных производителей. Государство вводит импортные тарифы.
2. На рис. В представлена ситуация введения импортных тарифов. Сначала, как мы знаем, был введен импортный тариф на белый сахар, который привел к снижению предложения импортного белого сахара с  $CF$  до  $EG$ . Сокращение предложения импорта белого сахара при сохранении внутреннего спроса на сахар приводит к увеличению предложения белого сахара, произведенного внутри страны из свеклы и сахара-сырца. При этом, увеличение предложения белого сахара возможно только за счет роста импорта сахара-сырца, который перерабатывается на российских заводах, поскольку при почти полной неэластичности предложения внутреннего сырья производители сахарной свеклы не могут увеличить производство (в краткосрочном плане из-за специфики сельскохозяйственного производства, и в долгосрочном плане – из-за отсутствия инвестиций). Следовательно, следствием введения тарифов на импорт белого сахара явился рост импорта сахара-сырца на величину  $Q2Q3$  (или на  $NK$ ).
3. На рис. С, описан вариант введения тарифов одновременно на белый сахар, и на сахар-сырец. Мы рассматриваем случай введения тарифной квоты на сахар-сырец. Тарифная квота представляет собой, как известно, двухступенчатый тариф. При этой схеме предложение сырья на внутреннем рынке складывается из трех компонентов: внутреннее предложение сахарной свеклы (1,78 млн. т. в 2000 г.) –  $OQ1$ , сахара-сырца в рамках 5% тарифной квоты –  $3,65$  млн. т, –  $Q1Q2$ , и объемов, завезенных вне квоты, то есть с 30% импортным тарифом –  $Q2Q4$ . Одновременно импорт белого сахара регулировался 30% пошлиной и его объемы были ограниченными. Целью такого регулирования было ограничение притока сахара-сырца при одновременном сокращении импорта белого сахара. Объем сахара, который должен

<sup>21</sup> Так называемый эффект малой страны, то есть страны, импорт которой не влияет на уровень цен мирового рынка. На самом деле это не так, о чем мы скажем далее.

был закупаться в рамках квоты, облагался только 5% пошлиной. Предполагалось, что вне квоты, то есть с 30% импортной пошлиной сахар, если и будет поступать, то в очень ограниченных количествах. Введение такого механизма сокращало предложение сахара-сырца вне квоты. С другой стороны, предложение белого сахара, ограниченное 30% ввозной пошлиной, уменьшается с FN до EG. В результате увеличивается спрос на белый сахар, произведенный внутри страны (сдвиг кривой производного спроса вправо на  $Q_4Q_3$ ). И, также, как в случае В, увеличивается ввоз по импорту сахара-сырца для переработки, поскольку предложение сахарной свеклы внутри страны неэластично. Импорт сахара-сырца происходит вне квоты, несмотря на 30% импортный тариф.

С точки зрения экономической теории механизм импортных тарифов должен был бы ограничить поступление как белого сахара, так и сахара-сырца в страну. На деле на протекционистскую меру отреагировал только импорт белого сахара. Почему регулирование оказывается неэффективным. На наш взгляд, существует, по меньшей мере, три причины, объясняющие неэффективность действующего регулирования.

Рис. А

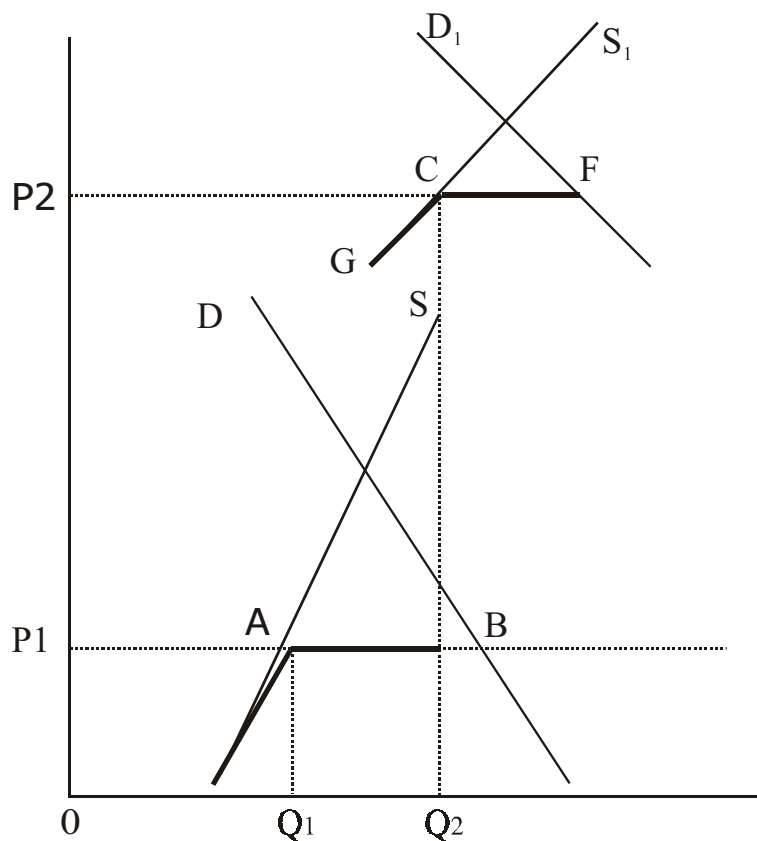


Рис. В

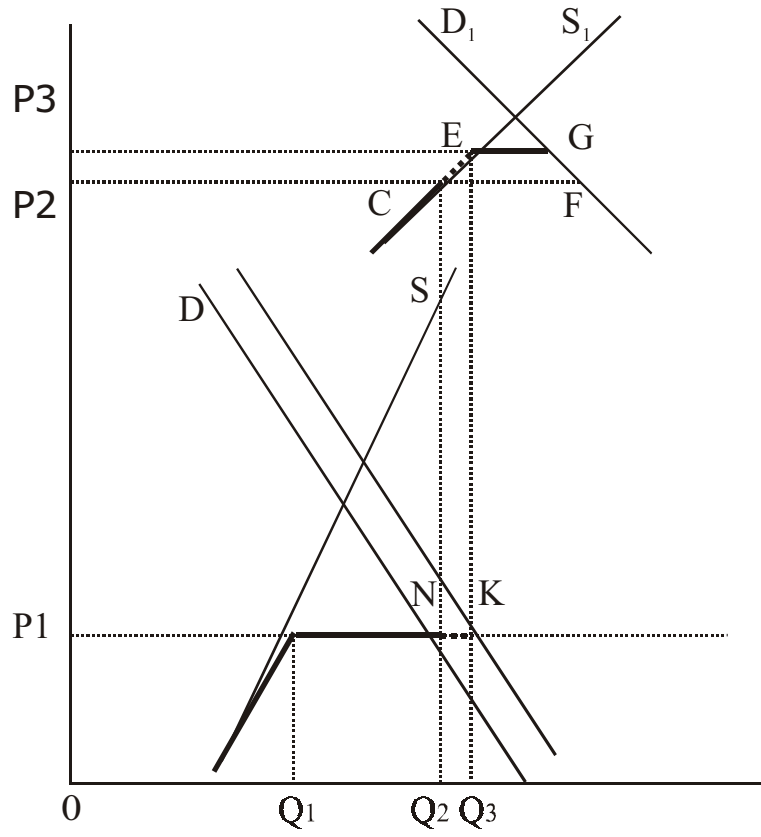
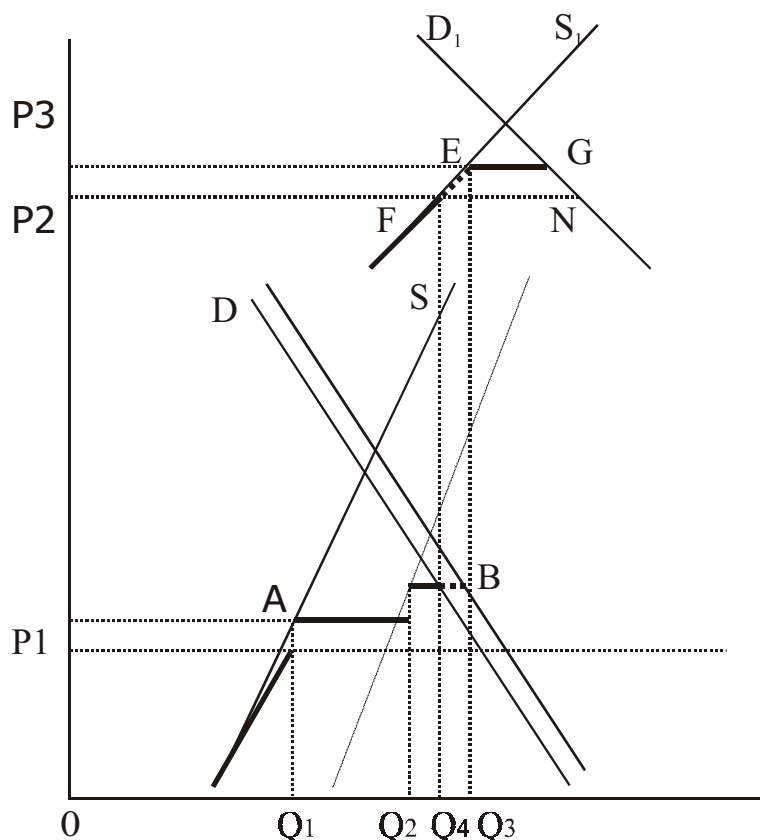


Рис. С



Во-первых, целью тарифного регулирования (если конечно, исключить, что она полностью носила фискальный характер) было сокращение притока дешевого сахара, повышение уровня самообеспеченности и защита собственных производителей сахарной свеклы. Тем не менее, введение тарифа мало связано с ростом предложения собственного сырья. То есть падение предложения импортного сахара не ведет к однозначному росту внутреннего предложения. Внутреннее предложение сахарной свеклы абсолютно неэластично, не только в краткосрочном плане, что естественно, в силу сезонного характера производства, но также и, по крайней мере, в среднесрочном плане. То есть российские производители, даже, если бы они этого очень хотели, не имеют возможности увеличить производство. Причиной того является необходимость инвестиций в производство (сортовые семена свеклы, резкий рост внесения удобрения, новая техника, большие количества гербицидов). За счет собственных ресурсов сельхозпроизводители этого сделать не смогут. Необходима поддержка извне.

Во-вторых, мы исходили из того, что объемы импорта Россией сахара не оказывают влияния на ситуацию на мировом рынке. Это упрощение было принято в теории. На са-

мом деле Россия является крупным импортером сахара: страна ввозит около 10% мирового объема импорта сахара. По принятому в теории международной торговли определению Россия является так называемой “большой страной”, то есть российский импорт оказывает влияние на уровень цен на мировом рынке. Поэтому введение страной импортного тарифа влияет на уровень мировых цен в сторону понижения. То есть на представленных выше рисунках, кривая импортного предложения должна была быть не абсолютно эластичной, а иметь определенный наклон. При таком, не абсолютно эластичном предложении, эффект от введения импортной квоты распределяется между внутренними потребителями и экспортерами. Поскольку спрос на сахар, мы предположили – малоэластичен, то большее бремя от введения тарифа ложится на внутренних потребителей. Все же экспортирующая сторона, тоже несет часть бремени введения тарифа, за счет снижения цен, чтобы сохранить сложившийся объем ввоза.

Поскольку введение тарифа снижало возможности продажи сахара в России экспортеры снизили цены. Действительно цены на мировых рынках на сахар-сырец, начиная с конца 2000 г., несмотря на прогнозные оценки сокращения мировых запасов и производства, снижались. Снижение цен (естественно достаточно долго их держать на низком уровне нельзя) позволило нивелировать эффект от введения тарифа, и увеличить поставки сахара-сырца вне квоты. В настоящее время, когда поставки сырца в целом завершены, мировые цены (фьючерсы) опять растут.

В-третьих, как поставки сахарной свеклы на переработку, так и импорт сахара-сырца на переработку контролируется одними и теми же частными сахарными компаниями. Переработка свеклы рентабельна, доля прибыли в отпускной цене на свекловичный сахар составляет около 14% (рассчитано по данным обследования Госкомстата РФ), тогда как доля прибыли в отпускной цене тростникового белого сахара составляет порядка 3%. Поскольку основной объем сахара перерабатывается на давальческих условиях, то основную часть прибыли получают частные сахарные компании, а перерабатывающим заводам остается ее ничтожная часть (доля прибыли в отпускной цене при давальческой переработке сахара составляет около 1%). Переработка сахара-сырца существенно менее прибыльна, но прибыль сахарная компания получает от больших оборотов (невысокий уровень добавленной стоимости, но перерабатываются большие объемы сырца), значит импорт больших объемов сырца выгоден. Таким образом, компаниям выгодно работать и с сахарной свеклой, и с сырцом. Скорее всего, для компаний сложилось оптимальное сочетание между объемами производства сахара из собственного сырья (свеклы) и объемами переработки сырца. Переключение на сахарную свеклу в качестве сырья требует больших первоначальных инвестиций, на которые частные компании идти не хотят в условиях альтернативных источников сырья для переработки. Переключиться полностью на импортное сырье не позволяет высокий уровень прибыльности переработки свекловичного сахара.

Таким образом, увеличить уровень самообеспеченности сахаром только с помощью механизмов внешнеторгового регулирования вряд ли удастся. Скорее всего, меры регулирования рынка, предусмотренные на 2002 год, также окажутся неэффективными.

Здесь необходимы меры по поддержке собственных производителей сахарной свеклы, то есть создание условий для увеличения предложения собственного сырья для переработки.

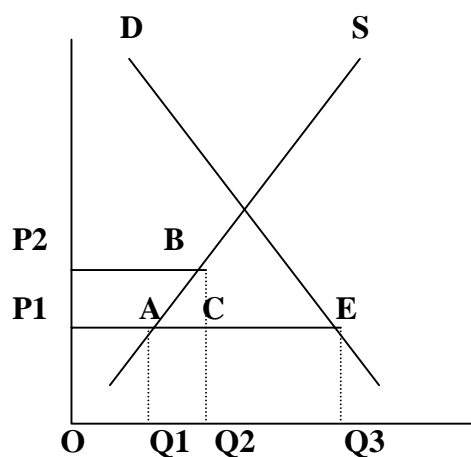
Государственное регулирование любого рынка начинается с определения целей и задач подобного регулирования. Государство, в первую очередь, должно определить, кого или что оно собирается поддерживать. Если речь идет о защите потребителей, то, очевидно, что их можно защитить, поддерживая конкретный уровень потребления и уровень цен. Достигается это с помощью поддержания уровня цен на низком уровне. Если речь идет о защите сельскохозяйственных производителей, то скорее всего, целью такой защиты может быть поддержание высокого уровня доходов производителей, что также достигается с помощью цен на сельскохозяйственную продукцию на высоком уровне, для обеспечения прибыльного производства. Более того, рост цен на сельхозпродукцию подает сигналы увеличивающегося спроса и стимулирует производителей к увеличению производства. Следовательно, поддержание более высокого уровня цен для сельхозпроизводителей решает также отчасти проблему увеличения уровня самообеспеченности сырьем.

Наиболее эффективным, с точки зрения теории, способом подобной поддержки цен может быть политика компенсации производственных издержек (*deficiency payment scheme*). Подобная схема широко применялась в странах ЕС на рынках дефицитных продуктов. Смысл этой политики заключается в том, что производителям компенсируется разница между уровнем рыночных цен и их уровнем издержек.

Теоретически, политика компенсации производственных издержек имеет ряд преимуществ по сравнению с другими схемами поддержки производителей. Во-первых, подобная схема не влияет на уровень рыночных цен, то есть не приводит к их росту. Во-вторых, в прозрачной форме показывает уровень издержек по осуществлению этой программы поддержки. Государственные органы могут легко отследить объемы и распределение средств, оценить эффективность подобной политики, скорректировать ее на будущее. В-третьих, компенсация производственных издержек ложится бременем не на потребителей, а на налогоплательщиков, и, имея в виду характер налогообложения, большую часть расходов по финансированию подобной политики должны будут оплачивать высокооплачиваемые категории налогоплательщиков.

На рисунке 2.3.11 видно, что программа компенсации издержек состоит в покрытии разницы между рыночной ценой  $P1$  и издержками производителей  $P2$ . Для производителей свеклы цена реализации увеличивается на эту разницу. Последствиями такой компенсации является, во-первых, рост доходов производителей (на величину  $P2BAP1$ ), а, во-вторых, увеличение производства свеклы на следующий год, т.к. компенсационная программа увеличивает спрос на продукт. Рост внутреннего производства означает также некоторое сокращение импорта сахара-сырца (на величину  $Q1Q2$ ). В то же время потребители не несут потери от подобной программы (цены и объем потребления остаются неизменными, соответственно  $P1$  и  $OQ3$ ).

Рисунок 2.3.11. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ПРОГРАММЫ КОМПЕНСАЦИИ ИЗДЕРЖЕК СЕЛЬХОЗПРОИЗВОДИТЕЛЯМ



Из общей величины расходов по реализации программы ( $P_1P_2BC$ ) производитель получает финансирование в размере  $P_1P_2BA$ , потери для общества (то есть финансирование неэффективного производства) составляют величину  $ABC$ , что гораздо меньше по сравнению с другими программами поддержки.

В настоящее время в России подобная программа трудно осуществима из-за ограниченности бюджетных ресурсов и необходимости выбирать приоритетные направления поддержки. В результате выбор в регулировании рынка был сделан в пользу внешнеторгового регулирования, то есть ограничения объемов ввозимого сахара. Тарифное регулирование (а именно этот механизм был выбран для регулирования) имеет ряд преимуществ перед другими мерами регулирования рынка. Во-первых, при определенных условиях импортные тарифы, увеличивая контрактную цену, поднимают цены импортного товара до уровня внутренних цен, лишая импортеров конкурентных преимуществ. Введение адвалорных импортных пошлин (в % от импортной стоимости товара), а именно этот механизм первоначально был принят, бывает эффективным при высоком уровне контрактных цен, при падении цен эффект введения пошлины снижается. Во-вторых, подобная программа ничего не стоит бюджету, а, следовательно, очень ресурсоэкономная. В-третьих, фискальный характер пошлин очень важен государству, получающему дополнительные финансовые поступления в бюджет. И этот последний момент зачастую бывает определяющим. К сожалению средства от введения импортных пошлин направлялись не на инвестирование в отрасль, а на проведение интервенций на зерновом рынке, как это произошло в случае со средствами, которые государство получило от проведения аукциона по продаже импортной квоты на завоз сахара-сырца.

Возможны еще более простые и эффективные меры увеличения внутреннего производства: например, введение квот на переработку свеклы на всех сахарных заводах страны (так называемая “норма помола”). При таком регулировании государство устанавливает определенные пропорции между долей сахарной свеклы и сахара-сырца и обязывает

перерабатывающие предприятия, а в нашем случае, сахарные торговые компании, эти нормы соблюдать. В данном случае, обязательства соблюдения пропорций ложатся на торговые сахарные компании, контролирующие поставки сырья на переработку и сбыт готового сахара. Для выполнения норм переработки последние будут вкладывать средства в расширение производства сахарной свеклы внутри страны. В этом случае, финансировать производителей свеклы будет не государство из бюджета, а частные торговые компании.

### **Заключение**

Российский рынок сахара традиционно имел высокую степень зависимости от внешнего рынка; на внутренний рынок поступал, как белый сахар, так и сахар-сырец для переработки. В последние годы уровень самообеспеченности на рынке сахара понизился еще больше. Основной причиной сложившегося положения является отсутствие конкурентных преимуществ внутреннего производства сахара по сравнению с мировым рынком. Неэффективность внутреннего производства сахара особенно заметной стала с прекращением государственной поддержки производителей сахарной свеклы. Спецификой структуры внутреннего рынка сахара является то, что контроль над основными потоками сахарного сырья (тростникового сахара-сырца, закупаемого по импорту, и сахарной свеклы, идущей на переработку) находится в руках одних и тех же сахарных торговых компаний, которые заинтересованы в сохранении сложившихся пропорций между объемами поставки отдельных видов сырья: переработка сахарной свеклы дает более высокую рентабельность, переработка тростникового сырца дает выручку на обороте.

Государственное регулирование рынка сахара в 90-е гг. сводится к мерам внешнеторгового протекционизма. Происходит постепенное усиление тарифной защиты, к которой, начиная с 2000 г., добавилось квотирование ввоза сахара-сырца в рамках тарифной квоты. Результатом подобного внешнеторгового регулирования явилось перераспределение между двумя потоками сахара, поступающими на внутренний рынок: поставки белого сахара сократились, тогда как регулировать объемы поставок сахара-сырца по импорту государство оказалось не в состоянии. Сокращение импорта белого сахара с помощью тарифных мер достаточно эффективно лоббировалось Союзом сахаропроизводителей. Но даже они не ожидали, что принимаемые меры окажутся неэффективными на пути импортного сырца. В последнее время именно эта организация выступала инициатором введения 40% сезонной пошлины на сахар-сырец, когда эффективность поддержки внутреннего рынка с помощью тарифной квоты оказалась очень низкой.

Практика защиты внутреннего рынка сахара последних лет показала, что принимаемые меры тарифного регулирования не в состоянии переломить в желаемую сторону ситуацию на рынке. Скорее всего, речь должна идти о сбалансированном сочетании мер внешней защиты и внутренней поддержки производителей свеклы. Тем не менее, неудачный опыт тарифного аукциона, по-видимому, не внес осознания необходимости принципиально изменить концепцию защиты сахарного рынка. 23 августа 2001 г. принято Постановление Правительства РФ (№ 622 "О тарифном регулировании импорта сахара-сырца и сахара белого в 2002 году), сохраняющее прежней практику регулирования на предстоящий 2002 г., а именно: тарифный аукцион, импортные пошлины на ввоз внеквотного сахара-сырца на уровне 40%; на белый сахар в размере 40%, а также сезонные пошлины в размере 50% от стоимости ввозимого белого сахара и сахара-сырца.



## Литература

1. Неденежные расчеты как форма вертикальных ограничений в промышленности России (на примере давальческих контрактов), в кн. Анализ роли интегрированных структур на российских товарных рынках. Бюро экономического анализа, М. 1999.
2. Киреев А. Международная экономика. Часть 1, М., Международные отношения, 1999.
3. Агропродовольственный сектор. Российская экономика в 1999 году: Тенденции и перспективы. ИЭПП, М. 2000.
4. Агропродовольственный сектор. Российская экономика в 2000 году: Тенденции и перспективы. ИЭПП, М. 2001.
5. Таможенная статистика внешней торговли Российской Федерации (за соответствующие годы).
6. Сельское хозяйство России, Госкомстат РФ, официальное издание (за соответствующие годы).
7. Цены в России. Госкомстат РФ, официальное издание, М. 1998 г.
8. Особенности внешнеторгового аграрного протекционизма в условиях переходной экономики в России. В кн: Агропродовольственный рынок России: Опыт исследования. ИЭПП, М. 2000.
9. Сборник информационных материалов для территорий РФ, Департамент экономики. Отдел макроэкономического анализа, ГВЦ Минсельхозпрода России. (за соответствующие годы).
10. Агропромышленный комплекс России, Минсельхозпрод Российской Федерации, М. (за соответствующие годы).
11. . Российская Федерация, обзор сельскохозяйственной политики. ОЭСР, 1998.
12. Розанова Н. Взаимодействие фирм на товарных рынках в переходной экономике. М. Теис, 1998.
13. Авдашева С. Хозяйственные связи в российской промышленности: проблемы и тенденции последнего десятилетия. ГУ ВШЭ, М., 2000.
14. Medium-term prospects for agricultural commodities. FAO Economic and Social Development paper N. 120. FAO, UN, 1994.