

Вехи аграрной политики России в 2000-е годы¹

БАРСУКОВА С.Ю.

Аграрный сектор не является приоритетом экономической политики современного российского правительства. Время от времени о нем вспоминают, и даже обращаются к этой теме в духе пафосной риторики о «земле-кормилице». Но вряд ли кого-то это введет в заблуждение.

В данной статье мы покажем, каковы были основные вехи аграрной политики России в 2000-е годы. Будут последовательно проанализированы три значительных события, создающих пространство возможностей для изменения положения дел в сельском хозяйстве страны: Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» (2006-2007 гг.), Доктрина продовольственной безопасности РФ (2010 г.) и присоединение России к ВТО (2012 г.). Фактически, речь идет о политике как создании новых формальных рамок деятельности. Мы покажем, какие идеи привнесли в реальную аграрную политику эти новые формальные рамки, что удалось воплотить в виде реальных экономических процессов, а что осталось лишь бумажным проектом. Но главная наша задача – понять, стали ли эти события звеньями одной цепи реформаторских усилий по развитию аграрного бизнеса страны или, взаимно противореча, перечеркивали ранее накопленные достижения.

Ключевые слова: аграрная политика, аграрная экономика, сельское хозяйство, национальный проект «Развитие АПК», Доктрина продовольственной безопасности РФ, вступление России в ВТО.

«Говорят, нас природа нефтью и газом одарила. Это все понимают, спорят только, к добру ли это. Но у нас есть нечто получше нефти - трава на лугах, реки, плодородные земли. Нефть можно всю выкачать. А это не кончится, если с умом».

Из экспертного интервью, весна 2012 г.

Часть 1. Приоритетный национальный проект «Развитие АПК»

Россия обладает значительным сельскохозяйственным потенциалом. В стране сосредоточено 9% мировой пашни, 20% запасов пресной воды. На селе проживает более четверти (27%) населения страны. Но этот потенциал надо суметь реализовать.

Первым, по настоящему реформаторским рывком в аграрной сфере в 2000-е годы был Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» (2006-2007 гг.). Знакомство с ним мы построим следующим образом. Сначала мы очень кратко охарактеризуем положение дел в сельском хозяйстве накануне принятия аграрного нацпроекта. Затем опишем цели, которые ставились в рамках проекта, и инструменты их реализации. Наконец, обсудим итоги реализации нацпроекта.

¹ Статья написана в рамках совместного проекта РГНФ и ФДНЧ (Дом наук о человеке, Франция) «Реформы в России: от законодательства к практикам (2000-е годы)» (№ 12-23-08001).

1.1 Положение дел в сельском хозяйстве накануне принятия нацпроекта «Развитие АПК»

Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» явился одним из четырех проектов, рассчитанных на 2006-2007 годы. (Помимо аграрно-промышленного комплекса областью государственной заботы объявлялись образование, здравоохранение и жилищное строительство.) Кроме собственно экономического смысла, который связывался с подъемом аграрного производства, проект имел явную политическую составляющую. Приближающиеся выборы в Государственную Думу и смена Президента диктовали тактику «подтягивания тылов», т.е. относительного улучшения в самых неблагоприятных сферах, непосредственно связанных со значительной частью электората. В этом ряду сельское хозяйство играло особую роль.

Развал в сельском хозяйстве страны в 1990-е годы оказался сокрушительным. В 1990-2004 гг. нисходящую динамику демонстрировали буквально все значимые характеристики сельхозпроизводства: площадь сельхозугодий, численность поголовья скота, материально-техническая база сельского хозяйства (табл.1).

Таблица 1

Динамика характеристик сельского хозяйства в 1990-2004 гг.

	1990	2000	2004
Земли, используемые под сельхозпроизводство, млн га	213,8	197,0	192,6
Поголовье крупного рогатого скота, млн голов	57,0	27,3	23,0
Поголовье свиней, млн голов	38,3	15,7	13,4
Число тракторов на 1000 га пашни, шт.	10,6	7,4	5,9
Число зерноуборочных комбайнов на 1000 га пашни, шт.	6,6	5,1	4,2
Нагрузка пашни на один трактор, га	95	135	169
Минеральные удобрения на 1 га посевной площади, кг	88	19	23
Удельный вес удобренной минеральными удобрениями площади во всей посевной площади, %	66	27	31
Органические удобрения на 1 га посевной площади, т	3,5	0,9	0,9
Удельный вес удобренной органическими удобрениями площади во всей посевной площади, %	7,4	2,2	3,2
Энергетические мощности на 100 га посевной площади, л.с.	364	329	283
Потребление электроэнергии на производственные цели на одного работника, тыс. кВт-ч	8,1	6,6	5,9

Источник: Российский статистический ежегодник 2005, с.437, 447- 448, 458.

Переломным оказался 1998 год. Кризис, в одночасье изменивший курс рубля, явился спасательным кругом для российского сельского хозяйства. Так, за период 1990-1998 гг. индекс валовой продукции сельского хозяйства упал на 44%, а за период 1999-2007 гг. – вырос на 39,4%. В целом уровень 1990 года удалось догнать и превзойти только в 2004 г., да и то лишь по растениеводству. В 2006 году в стране производилось половина животноводческой продукции от уровня 1990 года (табл.2). Среднедушевое потребление мяса по сравнению с 1990 г. сократилось на 30% (с 75 кг до 55 кг), молока на 40% (с 385 кг до 235 кг)[Интервью Гордеева, 2007].

Таблица 2

**Индекс валовой продукции сельского хозяйства за период 1990-2006 гг.
(в сопоставимых ценах, в % к 1990 г.)**

Годы	Индекс валовой продукции растениеводства	Индекс валовой продукции животноводства	Индекс валовой продукции всего сельского хозяйства
1990	100	100	100
1994	82,8	67,1	72,8
1998	65,9	49,9	56,0
2002	90,6	53,4	68,6
2006	106,3	54,7	76,8

Источник: Выступление Министра сельского хозяйства РФ А.В.Гордеева на заседании Президиума Совета при Президенте РФ от 25.12.2007 г.

Накануне принятия Приоритетного национального проекта (ПНП) «Развитие АПК» российское сельское хозяйство являлось отраслью, в которой износ производственных фондов превышал 80%, при этом выбытие из строя основных фондов в 1,5-2 раза превышало ввод новых мощностей. Доля инвестиций в основной капитал составляла лишь 4% от общего объема инвестиций в экономику, что в 4,5 раза меньше, чем в 1991 г. За чертой бедности находилось 56% сельского населения, а средняя месячная заработная плата составляла 43% от общероссийского уровня [Оболенцев 2007, с.8].

На этом фоне никто не спорил, что назрела необходимость действенных мер. Но что может стать действенными мерами? И на какие позитивные изменения может претендовать нацпроект, не рискуя сорваться в пропасть невыполнимых задач и несбывшихся надежд? Однозначная поддержка идеи подъема сельского хозяйства соседствовала с ожесточенными спорами по поводу конкретных направлений и мер национального проекта. Споры проходили в условиях явного цейтнота, ведь идея аграрного нацпроекта была высказана В.Путиным в последнюю очередь, 5 сентября 2005 года, когда нацпроекты в области образования, здравоохранения и жилищного строительства были, фактически, уже сверстаны. ПНП «Развитие АПК» - самый последний из инициированных высшей властью. Отказ отраслевого руководства со ссылкой на неготовность означал бы игнорирование редкой исторической возможности, ведь «впервые в новейшей истории России сельское хозяйство было отнесено к числу приоритетов социально-экономической политики» [Интервью Гордеева 2007].

1.2 Задачи и инструменты нацпроекта «Развитие АПК»

Проект, получивший статус Приоритетного национального проекта, был рассчитан на 2006-2007 годы и концентрировался на трех направлениях:

1. Ускоренное развитие животноводства (14,63 млрд.руб.), что включало:

- субсидирование процентных ставок по кредитам коммерческих банков на срок до 8 лет на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов (6,63 млрд.руб.);
- закупка и передача в лизинг высокопродуктивного племенного скота (6,0 млрд.руб);
- закупка и передача в лизинг техники и оборудования для животноводства (2,0 млрд.руб.).

2. Стимулирование развития малых форм хозяйствования (15,97 млрд.руб.) За счет этих средств предполагалось реализовать следующие мероприятия:

- субсидирование процентных ставок по кредитам и займам, привлеченным на развитие производства сельскохозяйственной продукции ЛПХ, КФХ и создаваемыми ими сельскохозяйственными потребительскими кооперативами (6,57 млрд.руб.)
- развитие сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов (8,1 млрд.руб.)
- создание системы земельно-ипотечного кредитования (1,3 млрд.руб.)

3. Обеспечение жильем молодых специалистов на селе (4 млрд.руб.).

На эти три направления первоначально было выделено около 35 млрд рублей, потом за счет включения новых приоритетных видов деятельности (поддержка овцеводства, северного оленеводства, табунного коневодства, промышленного рыболовства и пр.) цифра возросла до 47,8 млрд руб.

Нацпроект не предусматривал прямых государственных инвестиций в сферу АПК. Ни кредит, ни технику, ни племенной скот, ни жилье аграрии не получали безвозмездно. Именно это обстоятельство вызвало наиболее ожесточенную критику². Но факт остается фактом: финансовым стержнем нацпроекта стала кредитная линия. Но что же тут нового? Ведь с начала рыночных реформы вся экономика, включая сельское хозяйство, активно использует кредитные схемы.

Чтобы понять различие старой и новой кредитной схемы, предлагаемой аграриям, вернемся в 1990-е годы. После слома плановой системы произошел отказ от прямого финансирования сельхозтоваропроизводителей и переход на кредитование. Но схема кредитования была выбрана крайне неудачная. В федеральном бюджете был создан Фонд льготного кредитования, из которого сельхозпроизводители получали кредиты. Оператором был выбран частный банк господина Смоленского «СБС-Агро», который получал многомиллионные транши из госбюджета и раздавал их в качестве кредитов аграрным организациям (такие кредиты не выдавались владельцам ЛПХ и кооператорам). То есть сельхозорганизации кредитовались в частном банке, но знали, что это деньги из госбюджета. Банк был лишь оператором, оформляющим бюджетные деньги в виде кредитов. Соответственно заемщики знали, что банк не будет бороться за возврат государственных денег. В результате возвращали менее половины таких кредитов. Фонд льготного кредитования отменили в начале 2000-х.

Тогда же ввели новый алгоритм финансирования сельского хозяйства: кредит берется в любом банке, а государство компенсирует часть процентной ставки за кредит. Эта схема и легла в основу принятого нацпроекта. Подчеркнем, что Нацпроект в этом смысле не придумал ничего нового. Принципиальная схема кредитования через частные банки с субсидированием процентной ставки из бюджета была запущена ранее. Но заслуга Нацпроекта состоит в том, что, во-первых, эту схему распространили на владельцев ЛПХ

² Характерна критика ПНП «Развитие АПК» в одной из сибирских газет: «...сколько кредитов не давай, все это мало изменит реальную помощь селу. ... Нужна прямая дотация сельскохозяйственного производства. Сложной системой кредитования мы сами себя обманываем» [Надточий 2007].

и кооператоров, во-вторых, благодаря мощному пиару, сопровождавшему нацпроект, субсидированное кредитование получило рекламную поддержку, и, в-третьих, была отлажена техническая сторона выдачи субсидированных кредитов, поскольку вопрос реализации нацпроектов был на контроле у Д.Медведева.

В рамках ПНП «Развитие АПК» сумма компенсаций зависела от величины кредита. В случае крупных кредитов сроком до 8 лет, взятых сельхозорганизациями на развитие животноводческих комплексов, федеральный бюджет гарантировал субсидию в размере 2/3 от ставки рефинансирования Центробанка РФ, еще до трети ставки рефинансирования «гасили» региональные бюджеты, исходя из своих финансовых возможностей. В результате кредит, взятый под 14 % годовых, обходился заемщику в 3,5 %. При кредитовании фермеров, кооператоров и владельцев ЛПХ федеральный бюджет компенсировал 95% ставки рефинансирования Центробанка, не менее 5% добавляли региональные бюджеты.

Можно говорить о двух преимуществах схемы субсидированного кредитования (когда кредиты выдают частные банки из собственных средств) по сравнению с фондом льготного кредитования (когда кредиты выдаются из средств федерального бюджета). Во-первых, увеличивается объем льготного кредитования, поскольку госбюджет обеспечивает уже не «тело» кредита, а только субсидии. Во-вторых, растет возвратность кредитов, поскольку, выдавая собственные деньги, банки ужесточили условия выдачи кредитов и контроль за их использованием.

Кредиты, выдаваемые в рамках нацпроекта, имели лимиты: владельцы личных подсобных хозяйств (ЛПХ) могли получить до 300 тыс. руб., фермеры – до 3 млн. руб., кооперативы – до 10 млн. руб. Потратить эти средства они могли на любой вид сельского производства. Кредиты же для крупных организаций не имели ограничений в размере. Однако получить их организации могли только на строительство и модернизацию животноводческих комплексов. То есть нацпроект поддержал малые формы хозяйствования без продуктовых ограничений, а крупных игроков в случае их готовности развивать животноводство.

Таким образом, в рамках ПНП «Развитие АПК» не было замаха на возрождение всего сельского хозяйства. Вводились конкретные продуктовые и организационно-правовые приоритеты. Учитывая крайне сжатые сроки экспертной проработки нацпроекта «Развитие АПК», становится понятным высказывание Министра сельского хозяйства А.В.Гордеева: «Надо было решить, фактически, - угадать, за что схватиться, какое звено избрать главным» [Выступление Гордеева... 2007].

Отметим, что поддержка ЛПХ вызвала оживленные споры. Критика льготного кредитования ЛПХ доходила до призывов его отменить. Эта позиция основана на уверенности, что надо развивать несельскохозяйственную занятость на селе, а не занимать излишнее трудоспособное население в секторе ЛПХ. Этой позиции придерживаются Е.Серова и О.Шик, которым развитие ЛПХ кажется порочным, поскольку «производит конкурирующую продукцию, но с меньшей продуктивностью». Авторам кажется нелогичным поддерживать конкурирующие сектора: крупных производителей и «бабушек с их молочным производством» [Серова, Шик 2007, с.70].

В ходе нацпроекта было велико участие государства в отборе заемщиков крупных, долгосрочных (до 8 лет) кредитов. Фактически не банк, а власть решала, кому дать кредит, а кому отказать, достаточен ли залог и оправдан ли бизнес-план заемщика [Барсукова 2007]. При этом основную роль играли решения региональной власти, обосновывающей целесообразность такого кредита для развития экономики региона. Согласно предварительным заявкам регионы получали квоты на субсидирование кредитов, исходя из которых составлялись списки потенциальных заемщиков. Далее заявки рассматривались в Минсельхозе, где утверждались списки обладателей «дешевых» (т.е. субсидированных) кредитов. Остальные заемщики, не поддержанные региональной властью, могли получить кредит в банке на общих основаниях, т.е. без субсидирования процентной ставки.

1.3 Итоги реализации ПНП «Развитие АПК»

Нацпроект «Развитие АПК» завершен. После его окончания была принята Государственная программа развития сельского хозяйства на 2008-2012 гг., которая, фактически, стала продолжателем нацпроекта. По крайней мере, сохранились условия кредитования тех инвестиционных проектов, которые стартовали в рамках ПНП «Развитие АПК». Каковы же итоги нацпроекта?

Все контрольные целевые показатели, если верить официальным данным Минсельхоза, по всем трем направлениям нацпроекта оказались выполненными. Мы не будем утомлять перечислением цифр, обрамляющих победную риторику отчета по нацпроекту. Содержательно дело обстоит так: в меньшинстве оказались показатели, по которым план выполнили практически без превышения. Это рост производства молока, стабилизация поголовья крупного рогатого скота, привлечение долгосрочных (до 8 лет) кредитов и объем реализации в среднем на один кооператив. Все остальные контрольно-целевые показатели были перевыполнены. За базу плановых заданий брались показатели 2005 г.

Нацпроект по техническим причинам стартовал лишь с весны 2006 года. И тем не менее за 2006 год в рамках проекта более 16 тысяч молодых специалистов на селе получили практически бесплатное жилье. Прирост мяса за 2006 г. составил почти 5%, в частности по птицеводству – около 15%, в свиноводстве – около 9%, по производству молока прироста практически не было (около 1%) [Выступление Гордеева 2007]. В 2006 г. в рамках Нацпроекта «Росагролизингом» было закуплено в 7,7 раз больше племенного скота, чем в 2005 г. [Гордеев 2006, с.7].

За счет лизинга высокопродуктивного скота было приостановлено сокращение поголовья КРС и возросла продуктивность коров: надой молока на корову составил в 2006 г. 3600 кг, тогда как самые высокие показатели в советские годы не превышали 2800 кг [Интервью Гордеева 2007].

Однако, несмотря на выполнение плановых показателей, многие эксперты отмечали неспособность ПНП «Развитие АПК» кардинально изменить ситуацию в сельском хозяйстве. В качестве доказательства обычно приводились следующие аргументы:

- низкая доля охвата нацпроектом личных подсобных хозяйств и фермеров;

- пессимистичные оценки ПНП «Развитие АПК» в опросах общественного мнения.

Относительно низкой доли участия личных подсобных хозяйств (ЛПХ) и крестьянских фермерских хозяйств (КФХ) в нацпроекте критика, на первый взгляд, справедлива. Напомним, что по данным сельскохозяйственной переписи 2006 г. в Российской Федерации насчитывается 250,3 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств и 17,9 млн. личных подсобных хозяйств (в т.ч. 15,8 млн. в сельских поселениях и 2,1 в городских). В ходе реализации нацпроекта малые формы хозяйствования получили 460 тыс. кредитов. Однако нужно учитывать следующие обстоятельства. Во-первых, велика региональная специфика. Есть регионы, где доля взявших субсидированные кредиты фермеров довольно высока (более 10%). Это традиционно сельскохозяйственные регионы страны (например, Калмыкия, Астраханская область).

Во-вторых, кредитные ресурсы планировались куда меньшие. Готовность аграриев к действию превзошла ожидания. Такого спроса на кредиты никто не предвидел. Как сказал председатель правления ОАО «Россельхозбанк» Ю.В.Трушин, банк рассчитывал за 2006 год в рамках нацпроекта выдать кредитов на сумму 20-25 млрд.рублей, но уже к 1 кварталу 2007 г. вышли на сумму в 65 млрд.рублей. [Трушин 2007, с.37].

Не случайно ОАО «Россельхозбанк», выдавший 70% кредитов на развитие малых форм хозяйствования («Сбербанк» специализировался на кредитах для крупных предприятий), вынужден был за период 2006-2007 гг. увеличить число дополнительных офисов по стране с 317 до 1470, чтобы представительства банка были в каждом сельском районном центре.

Оценки успешности ПНП «Развитие АПК» в общественном мнении сильно различаются. Опросы по общероссийской выборке свидетельствуют о крайне скептическом отношении людей к задачам и результатам проекта. А вот опросы сельских жителей рисуют куда более оптимистичную картину. Так, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в 2006 г. только 1% россиян считал реализацию этого нацпроекта безусловно успешной, еще 11% - скорее успешной. При этом почти половина респондентов затруднилась оценить успешность аграрного проекта (44%). Критический настрой людей был явно связан с политической составляющей всех нацпроектов. По данным ВЦИОМ 16% россиян считали все национальные проекты пропагандистской акцией для отвлечения внимания людей от действий, направленных на ухудшение жизни населения [Пахомова 2007].

Результаты же опроса сельских жителей, проведенного в 2006 г. в 33 регионах Всероссийским институтом аграрных проблем и информатики (ВИАПИ), резко отличаются от данных ВЦИОМ (табл.3). Было опрошено сельское население: 6319 участников и 12710 неучастников проекта. Около половины участников проекта и около 40% неучастников считали, что влияние нацпроекта на сельское хозяйство окажется существенным. Каждое второе ЛПХ (47%), не участвующее в проекте на момент опроса, намерено было обратиться за краткосрочным кредитом в будущем. Трудно назвать эти цифры провальными.

Таблица 3

Оценка влияния ПНП «Развитие АПК»

на развитие сельского хозяйства (2006 г., N=19029)

Группы респондентов	Существенное влияние	Несущественное влияние	Не окажет влияния	Затрудняюсь ответить
Участники проекта:				
Получатели кредитов до 8 лет	67	18	5	10
Лизингополучатели	48	24	11	17
КФХ – получатели краткосрочных кредитов	46	27	8	18
ЛПХ – получатели краткосрочных кредитов	52	19	5	24
Руководители потребительских кооперативов	65	22	7	6
Руководители кредитных потребительских кооперативов	52	29	2	16
Неучастники проекта:				
Руководители сельхозорганизаций	40	34	9	17
КФХ	38	30	11	21
ЛПХ	38	24	9	30

Положительные тенденции в аграрном секторе набирали силу. Удельный вес прибыльных предприятий за 2005-2007 гг. вырос с 58 до 73%, уровень рентабельности повысился с 7,8 до 15%. По темпам роста заработной платы сельское хозяйство начинает опережать другие отрасли экономики. Однако в абсолютном выражении зарплата пока остается низкой: в среднем она составляет около 6 тыс. рублей, то есть в два раза ниже, чем в целом в экономике страны (табл.4).

Таблица 4

Позитивные тенденции в сельском хозяйстве в 2005-2007 гг.

Показатели		2005 г.	2006 г.	2007 г.
Уровень рентабельности сельхозорганизаций, %		7,8	10,0	15,0
Удельный вес прибыльных предприятий в их общем количестве, %		58	65	73
Индекс физического объема сельского хозяйства (в сопоставимых ценах), в % к 1990 г.		73,2	75,9	78,5
Темпы роста среднемесячной номинальной начисленной заработной платы, в % к предыдущему году:	в экономике в целом	126,9	124,3	120,3
	в сельском хозяйстве	118	126	138
Заработная плата, руб. в месяц:	в экономике в целом	8555	10634	12791
	в сельском хозяйстве	3304	4169	5742

Чинопочитание, характерное для России, в данном случае имело позитивный итог: вслед за министром и Президентом риторика о возрождении отечественного сельхозпроизводства, о роли малых форм хозяйствования стала проникать на все уровни чиновничества.

ПНП «Развитие АПК» показателен с точки зрения усиления роли власти, административного ресурса в решении экономических проблем, что укладывается в общий вектор российских перемен. Парадоксальность ситуации состоит в том, что усиление административного фактора обеспечивало реализацию проекта, делающего ставку исключительно на рыночные модели развития АПК. Но это можно признать парадоксом только в старой парадигме, уподобляющей рынок и государство «игре с нулевой суммой», когда чем сильнее власть, тем слабее рынок, и наоборот. Новая парадигма отказывает власти и рынку в статусе непримиримых оппонентов, делая акцент на институциональных механизмах их взаимовлияния [Блок 2004]. ПНП «Развитие АПК» - пример сильнейшего патронажа власти по возвращению рыночных форм поведения на селе.

Можно спорить о степени влияния нацпроекта на оживление ситуации в аграрной экономике в последующие годы, о нереализованных возможностях и ошибках этого проекта. Можно обсуждать неформальные практики, в том числе коррупционные составляющие проекта [Барсукова 2008]. Но нельзя отрицать сам факт позитивного воздействия нацпроекта на ситуацию в российском сельском хозяйстве, а именно:

- рост доверия бизнеса к государству как партнеру по развитию сельского хозяйства, готовность частного капитала инвестировать в эту сферу;
- рост оптимизма сельских жителей, о которых вспомнили хотя бы на уровне лозунгов;
- рост внимания чиновников к аграрной проблеме как своеобразная номенклатурная мода на патриотичную риторику и вектор нормотворчества.

Да, проект не вывел страну в мировые лидеры агробизнеса. Но учитывая сроки и выделенные средства, такие ожидания были абсолютно беспочвенными. Проект был рассчитан на конкретный сектор – животноводство, и последующие годы показали реальные успехи агродрайверов в лице российских птицеводов и свиноводов. В ходе нацпроекта «Развитие АПК» в животноводстве стартовали многочисленные инвестиционные проекты, но главное, бизнес стал всерьез задумываться о том, что сельское хозяйство вполне может рассматриваться как прибыльный бизнес. С 2005 по 2010 гг. производство мяса и птицы выросло на 36% (в убойном весе); в 2011 г. мясное производство выросло еще на 3,7%, достигнув постсоветского максимума в 10,9 млн. тонн [Производство... 2012]. За период 2006-2010 гг. доля просроченных задолженностей сократилась с 52% до 28%, а доля неприбыльных сельхозпредприятий – с 35% до 25% [Основные показатели... 2011, с.35, 36; Основные показатели... 2008, с.31-33].

Есть старая шутка о трех способах разориться: быстрый способ – пойти в казино, приятный способ – потратиться на женщину, но самый надежный способ – вложиться в сельское хозяйство. Нацпроект дал надежду, что вложения в агросферу перестали быть надежным путем к разорению.

Часть 2. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации

И эта надежда укрепилась в 2010 г., когда Указом Президента Д.А.Медведева была принята Доктрина продовольственной безопасности РФ. Мало кто знает об этом. Еще меньше – о содержании документа, его основных идеях и контексте их формирования. Для российского образованного человека правилом хорошего тона считается уничижительное отношение к новациям власти. Наша задача - разобраться, как меняется (и меняется ли) аграрная политика страны в связи с принятием Доктрины продовольственной безопасности. С этой целью мы опросили экспертов – бизнесменов, аграрных политиков, ученых.

2.1 История вопроса

Первые дискуссии по поводу продовольственной безопасности страны начались в начале 1990-х годов. Их инициаторами были коммунисты, акцентирующие внимание на негативных процессах в сельском хозяйстве, действительно сильно деградировавшем в этот период. Дискуссия 1990-х годов стимулировала законодательную деятельность, и стали появляться документы, претендующие на утверждение Государственной Думой в статусе федерального закона. Однако в ходе обсуждения выяснилось, что центральное понятие – продовольственная безопасность - не имеет однозначного толкования. Столкнулись две версии того, что же считать продовольственной безопасностью страны.

Согласно первой версии, безопасность – это *обилие отечественного продовольствия, гарантирующее независимость от импорта*. Подход использует образ осажденного государства, которому нужно добиться продовольственной независимости от враждебного внешнего окружения. Безопасность в этом случае являлась антитезой зависимости от Запада, захватившего российский продовольственный рынок. Очевидно, что такая трактовка соответствовала интересам отечественных производителей продовольствия, апеллирующих к помощи власти.

Вторая трактовка понятия «безопасность» риторически отсылала к интересам потребителей. Делался акцент на доступность продовольствия с точки зрения доходов населения, что спасает от протестных волнений. В этой связи импорт получал оправдание по причине ценовой доступности. Демпинговые цены на импортное продовольствие разоряли отечественных производителей, но примиряли с реформами потребителей. Безопасность трактовалась в терминах *ценовой доступности продовольствия*. Такая позиция соответствовала интересам импортеров и правящей элиты, опасавшейся недовольства населения. Эту точку зрения поддержали эксперты FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) и Мирового банка. В этом же лагере оказались и мэры обеих столиц, которые откровенно поддерживали импорт из-за боязни роста цен как главного фактора нестабильности.

Дискуссия ничем не закончилась. Даже самая «левая» Дума не могла проигнорировать доводы оппонентов – экономические условия не дают возможности говорить о самообеспечении страны продовольствием, поэтому форсированное сокращение импорта может вызвать социальные потрясения. Кроме того, было очевидно, что президент наложит вето на закон, явно противоречащий идеям реформаторов ельцинского призыва.

Но и смена президента, равно как и приход в Думу подавляющего большинства «единорогов» не дали возможности фракции КПРФ провести разработанный летом 2008 г. законопроект «О государственной политике в области продовольственной безопасности РФ» [*Продовольственная безопасность... 2008*]. Попытки предложить ГД принять этот документ в качестве федерального закона были заведомо проигрышными, но решались задачи привлечения внимания к проблеме, позиционирования коммунистической фракции как патриотично ориентированной в противовес правительству, лишенному этих чувств.

Впрочем, тема была электорально важной, и «единоросы» регулярно пытались перехватить у коммунистов лидерство в обсуждении проблемы, Например, провели в 2004 г. научно-практическую конференцию «Продовольственная безопасность России», инициировали акцию «Покупай российское!». Но народ помнит героев, и проблематика продовольственной безопасности прочно связана в памяти с инициативами КПРФ.

В связи с этим многих удивило, что в конце января 2010 г. Указом Президента «Доктрина продовольственной безопасности РФ» была утверждена [*Указ Президента... 2010*]. Что сделало возможным ее принятие? Прежде всего, доктрина, принятая в 2010 г., существенно отличалась от первых версий документов, предлагаемых в середине 1990-х. Из поздней версии ушло прежнее противостояние политических сил, а текст документа стилистически стал идеологически нейтральным и подчеркнута деловым. (Речь идет о стилистике, а не о содержании, о чем позже.)

Но самое важное: изменилась ситуация в сельском хозяйстве. В течение последних десяти лет валовая продукция сельского хозяйства росла. Особенно заметны успехи в птицеводстве и свиноводстве, что связано в том числе с реализацией нацпроекта «Развитие АПК». Даже в кризисный 2009 г. был рост сельхозпроизводства (1,2%). И только засуха 2010 г. подкосила рост цифр: падение сельхозпроизводства в 2010 г. составило около 10%.

Но важны не валовые показатели, а производство на душу населения, если мы говорим об обеспечении продовольствием [*Ушачев, Серков*]. И тут есть положительная динамика (табл.5).

Таблица 5

**Производство основных видов сельскохозяйственной продукции
на душу населения, кг**

	2000 г.	2007 г.	2008 г.	2008 г. в % к 2000 г.
Зерно	451	576	762	169
Картофель	200	191	204	102
Овощи	74	81	92	125
Мясо в убойной массе	30	40	44	147
Молоко	222	226	228	103
Яйца, шт.	234	267	266	114
Сахар (из сахарной свеклы)	10,8	22,5	24,5	227
Растительное масло	9,4	19,3	17,4	186

Но в целом ситуация с потреблением продовольствия в стране остается напряженной. Трудно поверить, но факт: объем производства молока в 2008 году был сопоставим с его

уровнем в 1958 году, мяса в целом - в 1970 году, яиц – в 1977 году. А поголовье КРС у нас такое же, как после коллективизации в 1933-1934 гг. [Интервью с Ушаевым 2009]. Лишь картофель и хлебопродукты россияне потребляют с превышением рациональных норм питания. Среднедушевое потребление мяса и мясопродуктов составляет всего 61% от нормы, рыбной продукции – 56%, овощей – 76%, молока и молокопродуктов – 88%. Конечно, высокодоходные группы потребляют больше. Но в целом, в 2008г. ниже рациональной нормы потребляли молока и молокопродуктов примерно 80% населения страны, мяса и мясопродуктов, рыбы и рыбопродуктов – 50-60%, фруктов – 70%, сахара – 30%, хлеба и хлебных продуктов – 20%. Но даже этот уровень потребления достигается с помощью импорта.

Чтобы понять серьезность проблемы достаточно сравнить потребление некоторых продуктов в России и других развитых странах. По данным Российского союза предприятий молочной отрасли ситуация следующая (табл.6).

Таблица 6

**Потребление молочных продуктов в некоторых странах мира в 2009 г.,
кг/чел. в год**

Страны	Молоко питьевое	Масло сливочное	Сыр
Россия	69	2,5	5,9
Австралия	116	3,8	12,0
США	81	2,3	14,9
Канада	83	2,8	12,1
Уругвай	73	1,5	6,0

В целом, мы импортируем около 34-35% сельхозпродукции и продовольствия. По мясу доля импорта несколько выше (около 40%), по молоку и молокопродуктам - ниже (около 20%). Эта ситуация диссонирует с возможностям страны, ее земельными и водными ресурсами. Но прежде, на фоне катастрофического спада в АПК об этом говорили преимущественно оппозиционные политики. В ответ их обвиняли в неумении пользоваться благами разделения труда (торгуем нефтью и газом, покупаем мясо и масло). Теперь же, на фоне наметившегося положительного сдвига в АПК привлечение внимания к продовольственному рынку стало приносить политические дивиденды правящей элите.

Наконец, в преддверии президентских выборов Д.А.Медведев старался расширить список важных решений, связанных с его правлением. Продовольственная безопасность обещала быть удачным слагаемым политического имиджа.

2.2 Содержание Доктрины: что нового?

В отличие от первых вариантов документа «безопасность» перестала быть синонимом «независимости от импорта». Понятие «независимости» в Доктрине используется, но им не ограничивается. Фактически «Доктрина продовольственной безопасности» стоит на трех смысловых китах:

- *доля собственного производства* по основным видам продовольствия,
- *качество* продовольствия,

- *доступность* продовольствия для населения, что включает *экономическую* (ценовую) и *физическую* (территориальную) доступность.

В предельном виде идея документа состоит в том, что от продовольственной независимости, сводимой к импортозамещению, перешли к концепту безопасности с акцентом на качество и доступность отечественных продуктов питания. Другими словами, продовольственная безопасность предполагает гарантированный уровень независимости от импорта, но этим не ограничивается, включая экономические возможности населения покупать качественное отечественное продовольствие непосредственно в местах проживания.

Мы не зря коснулись истории вопроса, упомянув о дискуссии 1990-е годов. Тогда понятие «продовольственная безопасность» оказалось раздираемо двумя логиками: безопасность как независимость от импорта и безопасность как ценовая доступность для потребителей. В нынешней Доктрине попытались совместить эти логики, апеллируя к независимости и доступности как равнозначным задачам. Изменившаяся ситуация в АПК в 2000-е годы по сравнению с 1990-ми сгладила альтернативность этих задач. Хотя, забегая вперед, отметим, что в контрольно-целевых показателях Доктрины явно доминирует идея достижения пороговых значений самообеспечения по отдельным видам продовольствия, а качество и доступность куда менее операционализированы и, следовательно, контролируемы.

Акцентируя качество и доступность продовольствия, российская Доктрина очень напоминает принятую в марте 2004 года «Концепцию национальной продовольственной безопасности республики Беларусь» [*Постановление... 2004*], хотя степень детализации и методическая прозрачность у белорусов несопоставимо выше.

Отметим, что законодательное оформление идеи продовольственной безопасности – явление, широко распространенное в мире. Такие законы есть в США, Франции, Швеции, Германии, Китая и др. развитых стран. Однако там другой фокус проблемы. Например, в ФРГ «Закон о продовольственной безопасности» (от 20.08.1990 г.) четко нацелен на обеспечение продуктами питания в условиях продовольственного кризиса, когда данная угроза не может быть устранена посредством мероприятий по регулированию рынка. По сути, это регулирование продовольственной проблемы в чрезвычайной ситуации. У нас же (как и белорусов) этот документ должен был стать элементом повседневной аграрной политики.

Мнения экспертов по поводу Доктрины продовольственной безопасности существенно расходятся: от восторженно-одобрительных до жестко-критических. Одни видят в Доктрине идейную и инструментальную основу дальнейшего развития АПК, другие – популизм, экономическую провокацию, не дающую аграрной сфере никаких новых возможностей.

Впрочем, даже критики признают позитив этого решения, а именно:

1) любой государственный документ, привлекающий внимание к аграрной сфере, вносит вклад в ее развитие. Аграрные лоббисты подчеркивали важность самого факта обсуждения продовольственной сферы в рамках проблемы безопасности страны. Они

прекрасно понимали, что на производство говядины бизнес не соблазняется не потому, что не знает, как это, оказывается, важно с точки зрения продовольственной безопасности страны, а в силу низкой рентабельности отрасли. Но надеялись, что за Доктриной последуют меры аграрной экономической политики, включая дотации, субсидии госбюджета, гарантии «долгих» денег, налоговые льготы и пр.

2) развитию аграрной сферы придали статус стратегического направления. Сам факт обсуждения Доктрины Советом безопасности говорит о том, что аграрная сфера сместилась с периферии в центр стратегического планирования, войдя в число проблем национальной безопасности страны. Доктрина фиксировала понимание, что речь идет не о проблеме отдельной отрасли, а о государственной проблеме, не имеющей узко ведомственной локализации. План мероприятий по реализации Доктрины в качестве ответственных исполнителей включал широкий круг ведомств – Минсельхоз, Минэкономразвития, Минздравсоцразвития, Минрегион, Минфин, Минпромторг, МИД, Минобрнауки, Росрыболовство, Росстат, ФТС, ФАС. Такой состав ответственных исполнителей должен был сменить конфронтацию ведомств на сотрудничество. Особенно это касается позиции Минфина, традиционно обороняющегося от просящих денег аграриев.

3) в рамках социальной защиты населения и доступности основных продуктов питания была заявлена идея адресной помощи малообеспеченным потребителям. За этим стояла достаточно революционная мысль о том, что государство должно реагировать на рост цен на продовольствие не только поиском виновных в цепочке «производитель – переработчик – продавец», но и принципиально иным способом – непосредственно дотируя потребителя, что резко отличает рынок продовольствия от всех остальных рынков. Но идея адресной помощи не была развита последующими документами и не стала реальным направлением социальной политики. Однако сам факт упоминания адресной помощи в документе такого уровня оценивался крайне положительно аграрными лоббистами, не оставляющими надежд на дальнейшее развитие этой темы.

Отметим, что интерес масс-медиа ограничился фактом принятия Доктрины продовольственной безопасности, хотя вся конкретика должна была появиться позже, на стадии разработки рекомендаций, создаваемых отраслевыми ведомствами. Но их-то и проигнорировали СМИ. Тому есть два возможных объяснения: или эти рекомендации были «пустыми», то есть отсутствовал предмет обсуждения, или Доктрина была самодостаточным информационным сигналом о заботливом характере российской власти, а детали и дальнейшее развитие темы могли лишь ослабить эффект главного информационного послания.

2.3 Критика Доктрины экспертным сообществом

Претензии к Доктрине сводятся к ее абсолютной декларативности, отсутствию прописанных механизмов реализации, ничтожно малому влиянию на развитие аграрной сферы. Была надежда на план мероприятий по реализации Доктрины, принятый несколько месяцев спустя. Но этот документ разочаровал еще больше, являя пример нормотворчества в традиции правильных заклинаний. Весь план свелся к раздаче поручений различным ведомствам по разработке предложений, направленных на

«совершенствование механизмов», «повышение эффективности», «стимулирование кооперации» и пр.

Декларативность Доктрины

Эксперты единодушны в мнении, что План мероприятий по реализации Доктрины паразитировал на работе, которая должна была проводиться в рамках «Госпрограммы развития сельского хозяйства на 2008-2012 гг.» или «Закона о развитии сельского хозяйства». Реальная же новация Доктрины – объединение в понятие безопасности количества, качества и доступности продовольствия – осталась декларацией, не формирующей новые управленческие практики.

Качество продуктов питания осталось головной болью санитарной службы страны, а доступность по-прежнему ограничивается ценовым мониторингом, осуществляемым Министерством экономики, с соответствующими поисками виновных. И если уж упомянули о Роспотребнадзоре, то вклад этой структуры в поддержание планки качества и стимулирование импортозамещения несопоставимо выше, чем вклад Доктрины. Остановка импорта американской курятины на основании использования хлора на 8 месяцев (с января по август 2010 г.) внесла вклад в развитие отечественного птицепрома куда более весомый, чем декларативные положения Доктрины. Или, например, вспомним усилия «лоббиста года», певца российской курятины С.Лисовского. Если положить на одну чашу весов действия С.Лисовского, а на другую чашу – Доктрину, то с точки зрения реального вклада в развитие отечественного птицепрома С.Лисовский явно переигрывает Доктрину.

Словом, реакция бизнеса на Доктрину выражается одним недоумением: «Прошло время. И что?» Но тут важно отметить: Доктрина писалась не для бизнесменов, а для политиков. Именно они должны были облечь положения Доктрины в конкретные законы. То, что наиболее оригинальные положения не получили развития и все свелось к перечню показателей, контролирующих долю самообеспечения, превратившись тем самым в новую форму регулирования рынка и соревнования губернаторов, более характеризует не Доктрину, а реальные ориентации чиновников.

Доступность продовольствия для населения

Мы уже отмечали, что адресная помощь малообеспеченным гражданам, заявленная в Доктрине, составляла одно из принципиальных новшеств социальной политики. Поясним: на сегодняшний день в России социальная политика осуществляется в разрезе категорий населения: повышение пенсий, льготы для многодетных семей и пр. Но положение отдельных людей внутри этих групп сильно различается. Есть многодетные олигархи и у них есть отцы-пенсионеры. В Доктрине был озвучен новый подход – помогать «точечно» тем, у кого доходы не достаточны для потребления определенного набора продуктов питания. То есть перейти от категорий к конкретным людям. Но эта идея не имела дальнейшей реализации.

Следует заметить, что ничего нового мы не изобретаем. Продовольственные талоны для бедных – нормальная практика, например, в США. Эти талоны являются эквивалентом денег, то есть их отоваривают в обычных магазинах, но только по определенному

перечню товаров. И никто не говорит, что продовольственные талоны – это позор Америки. Или, например, во Франции один и тот же комплексный обед в институтской столовой стоит по-разному для сотрудников с разной зарплатой. Кто получает мало, тот платит за обед меньше.

Когда же у нас начинают обсуждать введение подобных мер, то поднимается волна возмущений, – продовольственные талоны считаются почти неприличной отсылкой в прошлое страны. Есть и другая причина их неприятия – принципиальная неготовность признать, что бедные – это не досадный сбой, а имманентно присущий капитализму социальный результат. Подспудно доминирует идея: надо, чтоб бедных не было. Но реальнее альтернатива – надо, чтоб им было сносно жить.

Добавим и технические трудности оказания адресной помощи. Создание списков для продовольственных дотаций – крайне сложная работа, чреватая коррупционной составляющей. По совокупности обстоятельств идея адресной помощи не нашла реализации в нормативных документах.

Количественные показатели самообеспечения

Для большинства населения количественные показатели импортозамещения исчерпывают содержание Доктрины. Для населения общим местом является факт, что для безопасности страны надо быть независимым от импорта продуктов питания. Именно поэтому надо наращивать собственное производство в аграрной сфере.

Напомню пороговые значения самообеспечения, задаваемые Доктриной: зерно - 95%, сахар – 80%, растительное масло – 80%, мясо и мясопродукты - 85%, молоко и молокопродукты – 90%, рыбная продукция – 80%, картофель – 95 %, соль пищевая – 85 %. Специалисты, бизнесмены, аграрные политики отмечают предельную закрытость работы по подготовке Доктрины. Особенно отчетлива эта закрытость при сравнении с подготовкой Национального проекта «Развитие АПК», где споры экспертов были реальным содержательным вкладом в его дизайн и велись довольно интенсивно, если не сказать ожесточенно. Обсуждение Доктрины было крайне кулуарно.

Перечень контрольно-целевых показателей всегда придает документу весомость и видимость научной обоснованности. В данном случае именно целевые показатели вызывают вопросы. Например, согласно Доктрине мы должны к 2020 г. собственными силами покрывать не менее 85% внутренних потребностей в мясе и мясопродуктах. Но специалисты знают, сколь разная ситуация в стране по производству «красного» и «белого» мяса. «Красное» мясо – это говядина и свинина, и тут умеренный, но стабильный рост производства свинины соседствует с отсутствием роста по говядине. Что же касается «белого» мяса птицы, то отечественный птицепром сделал в последние годы такой мощный рывок, что уже сейчас мы покрываем порядка 83% внутренних потребностей (в 2010 году производство составило 2,9 млн.т при потреблении 3,5 млн.т) [Барсукова 2009]. Доктрина же объединяет все виды мяса в одну категорию, присовокупляя и мясопродукты.

«Хитрый ход» хорош для итоговых отчетов, но шит белыми нитками для специалистов: заданная планка, скорее всего, будет достигнута за счет роста производства курятины и

свинины. Но сомнение вызывает причастность Доктрины к этому росту. Развитие птицепрома и свиноводства связано, скорее, с серьезными инвестициями в эти отрасли в ходе реализации Нацпроекта «Развитие АПК» и общей экономической конъюнктурой. То есть Доктрина ставит цели, к выполнению которых не прикладывает усилий, паразитируя на возможностях, создаваемых другими нормативными документами. Это, мягко говоря, раздражает бизнес-сообщество.

В целом Доктрина рассчитывает на самый оптимистичный сценарий развития аграрного бизнеса страны. Ведь чтобы выйти на показатели продовольственной независимости с учетом допустимой доли импорта и обеспечения рациональных норм питания населения потребуется увеличить производство молока, мяса и овощей примерно в 1,5 раза. И это в условиях, когда, скажем, производство молока упорно топчется на месте. В 2010 г. валовой надой молока (в хозяйствах всех категорий) по сравнению с 2009 г. составил 97,9%, а поголовье коров 98,2%. На этом фоне рост в 1,5 раза кажется нереальным [Барсукова 2011а]. Если у разработчиков и были основания считать эти задачи выполнимыми, то никаких объяснений они не предоставили (что, кстати, резко отличает наш вариант от Концепции продовольственной безопасности Республики Беларусь).

Доктрина остается в рамках оборонительной стратегии. Делается акцент на импорте продовольствия, что в корне неверно. Импорт может соседствовать с экспортом одного и того же продукта. Это связано не с продовольственной независимостью, а с региональной спецификой страны. Производимое на Дальнем Востоке мясо птицы можно успешно продавать в Китай, а не везти в Москву. Зерно Сибири можно реализовывать на азиатских рынках, а для западной части страны покупать украинское зерно. Вопрос сравнительных затрат этих стратегий, причем как экономических, так и геополитических. Необходимо обсуждать *продовольственный баланс* страны, а не количественные показатели импортозамещения.

Итак, Доктрина продовольственной безопасности РФ придала аграрным проблемам статус не отраслевых, но национальных. И в этом ее заслуга. Однако правильные слова не порождают эффективные управленческие практики. Доктрина – это не федеральный закон. Это, скорее фарватер для будущего нормотворчества. Но по прошествии времени надо признать: нормативное пространство оказалось крайне нечувствительно к новациям Доктрины. Социальная политика не пополнилась алгоритмом доступа бедных слоев населения к основным продуктам питания, равно как не возникли новые механизмы контроля за качеством продовольствия. Аграрный бизнес также остался в прежних нормативных рамках. Звук Доктрины утонул в вате ведомственной косности. Вся активность чиновников свелась к суете вокруг контрольно-целевых показателей выполнения Доктрины, - одни их создавали, другие по ним отчитывались. Вместо новых практик в бизнесе возникли новые формы соревновательной отчетности чиновников.

Доктрина продовольственной безопасности не нанесла вреда аграрному бизнесу и потребительскому рынку. В этом ее плюс. Но и не стала действенным элементом аграрной политики. В этом ее минус.

Присоединение России к ВТО как новый вектор экономической политики отодвинуло «Доктрину продовольственной безопасности» в последний эшелон приоритетов власти.

Про Доктрину не принято вспоминать ни в среде чиновников, ни в среде бизнесменов. Критика Доктрины сменилась равнодушием к этому документу перед лицом куда более весомой для АПК угрозы – присоединением России к ВТО.

Часть 3. Присоединение России к ВТО:

неизбежные потери и возможные приобретения для агробизнеса

Вряд ли в российской экономической истории 21 века найдется вопрос, вызвавший такие ожесточенные споры в экспертном сообществе и такое мощное напряжение в диалоге власти и бизнеса, как вопрос присоединения России к ВТО. И наиболее «горячий» сегмент этого обсуждения касался сельского хозяйства. Тема, безусловно, многогранная, и мы не претендуем на ее исчерпывающий анализ. Мы представим логику и систематизируем аргументы сторонников и противников этого шага. Что мы приобрели: билет на торговый «Титаник» или входной билет в пространство возможностей? Неизбежно охватывая более широкий контекст этой проблемы, будем стараться фокусироваться на аграрной сфере.

3.1 Угрозы и риски, вызванные вступлением России в ВТО

То, насколько горячими были дискуссии, предшествующие присоединению страны к ВТО, говорит хотя бы тот факт, что этот вопрос предлагалось решать в ходе всенародного референдума. Идейным лидером инициативной группы по проведению референдума был К.А.Бабкин, один из крупнейших российских бизнесменов от аграрного машиностроения, президент ассоциации «Росагромаш». Что еще раз доказывает: именно аграрная сфера чувствовала себя в наибольшей опасности в связи с ВТО. Но 13 апреля 2012 г. ЦИК РФ отказал в проведении референдума о присоединении к ВТО. Основания отказа:

- во-первых, вопрос о присоединении страны к ВТО отнесен исключительно к компетенции органа государственной власти;
- во-вторых, предлагаемая формулировка вопроса («Поддерживаете ли вы присоединение России ко Всемирной торговой организации на условиях и обязательствах в соответствии с протоколом, подписанным 16 декабря 2011 года?») делает его сложносоставным и каждая его часть может восприниматься различно;
- в-третьих, население заведомо некомпетентно в решении этого вопроса, поскольку протокол об условиях присоединения страны к ВТО не подписывался на русском языке что делало невозможным ознакомление с ним.

Отказ ЦИКа провести всенародный референдум был опротестован в Верховном суде РФ. В июне 2012 г. дело по иску К.Бабкина слушалось в Верховном суде, но неуспешно для бизнесмена. Так закончилась попытка организовать референдум.

Что касается некомпетентности населения, то проведенный в августе 2012 г. опрос ВЦИОМа показал, что только 24% городских жителей знает, как расшифровывается аббревиатура ВТО, но примерный смысл люди понимают правильно. О факте присоединения к этой организации на момент опроса знали 70%. Характерно, что растет сомнение в выгоды этого шага. Если десять лет назад больше половины населения (56%) поддерживали присоединение к ВТО, то теперь таких только 30%, а 25% считают, что это не соответствует интересам страны (Исследование ВЦИОМ..., 2012).

Проводились различные митинги общественных движений по этому вопросу, писались письма депутатам. Было организовано движение «Стоп-ВТО» (<http://stop-vto.ru/>), создан аналитический центр ВТО-Информ (www.wto-inform.ru).

Особой силы сопротивление не возымело. И 10 июля 2012 г. Государственная Дума РФ ратифицировала Протокол о вступлении России в ВТО. Всего за несколько минут до ратификации было принято решение о поименном голосовании.

Мало кто знает о том, насколько напряженным было голосование в ГД. Либеральные СМИ об этом не писали. А между тем вопрос решился незначительным перевесом голосов, что беспрецедентно для послушной Думы. Итог голосования: 238 депутатов – за, 209 депутатов – против, 1 – воздержался, 1 – не голосовал (всего в Думе 449 депутатов). *Формально протокол о вступлении России в ВТО ратифицировала ГД, но фактически – только одна фракция «Единая Россия»* (табл. 7). Неслучайно С.Кургинян назвал результаты голосования «триумфом политической оппозиции».

Таблица 7

	За	против	воздержался	Не голосовал
ГД РФ	238	209	1	1
Единая Россия	235	0	1	1
КПРФ	0	92	0	0
ЛДПР	0	56	0	0
Справедливая Россия	3	61	0	0

Отметим, что в референдуме было оказано на том основании, что население некомпетентно в решении данного вопроса. «Компетентные депутаты» Государственной Думы должны были прочитать **1665 листов** печатного текста и вникнуть в **23150 условий** и **обязательств** России для присоединения к ВТО, на что даже по самым скромным оценкам потребуется более 450 часов чистого времени.

Затем последовала ратификация Советом Федерации. И вот 22 августа 2012 г. Россия стала официальным членом ВТО. В Женеве была окончена 18-летняя история вступления нашей страны в главную торговую организацию мира.

Наиболее концентрированную версию негативного отношения к присоединению России к ВТО представляет собой аналитический доклад Центра Кургиняна «Условия и риски присоединения России к ВТО». Этот доклад был представлен незадолго до голосования в Совете Федерации, когда надежды на Госдуму уже отпали. Стилистика доклада, его жесткость отражает решимость последней попытки остановить этот процесс. Доклад, написанный в жанре «патриотической экспертизы», содержал резкую отрицательную оценку такого шага. Критика касалась как общей идеологии ВТО, содержащей угрозу суверенности страны в части права на выработку собственной торговой политики, так и тех договорных условий, на которых Россия присоединяется к этой организации.

Приведем аргументы против присоединения к ВТО в принципе, без учета конкретных условий присоединения по отдельным отраслям:

- *угроза суверенитету страны.* В случае конфликта норм ВТО и национального законодательства разрешает спор Суд ВТО или Комиссия ГАТС по урегулированию споров (ГАТС – генеральное соглашение по торговле и услугам). Заседания Суда и Комиссии не публичны. Идеология ВТО предполагает, что национальные законы не могут ограничивать торговлю или иностранные инвестиции «более, чем необходимо». Но понятие «необходимости» трактует не суверенное государство, а Суд ВТО или Комиссия ГАТС. Фактически Комиссия ГАТС обладает фактическим правом вето на решения парламента или правительства в части торгового регулирования.
- *отсутствие гибкости торговой политики,* когда приоритет одной стране автоматически распространяется на остальных участников соглашения.
- *невозможность оттаивать национальный стандарт требований к качеству продуктов питания.* Приостановить импорт товара можно только на основе «научно доказанной» вредности для здоровья. Но зачастую требуются годы, несколько поколений, чтобы получить весомость научных доказательств. Например, вредность продуктов питания, содержащих ГМО, научно не доказана, равно как и безвредность.
- *фактическое отсутствие возможности опротестовать решение Суда ВТО.* Решения суда не утверждаются только в случае единогласного несогласия всех стран с этим решением, что практически невозможно. Отдельная страна не может воспрепятствовать этому.
- *крайне дорогостоящая процедура изменения условий членства.* Отказаться от каких-либо обязательств перед ВТО или изменить их можно только через 3 года после принятия этих соглашений. И только после выплаты компенсации за текущие и будущие убытки торговым партнерам. Объем компенсации определяет Суд ВТО.
- *в перспективе не исключено ужесточение режима ответственности перед ВТО.* Так, в Западной прессе все чаще муссируется вопрос о том, что нужно вводить принудительную компенсацию за невыполнение решений комиссии ВТО. Предлагается отчуждать зарубежные активы провинившейся страны. Если такая норма будет введена, международные активы России будут залогом ее послушного поведения в ВТО.

Но помимо общих принципиальных возражений протест вызвали конкретные условия, на которых Россия присоединяется к ВТО. «Разбор полетов» по этому вопросу занял бы довольно много времени, касаясь буквально каждой отрасли. Но не будем забывать фокус статьи, речь идет об аграрном секторе. Поэтому, отсылая заинтересованных читателей к первоисточнику, перечислим условия присоединения к ВТО, которые являются наиболее болезненными для АПК страны.

- *Согласие на ограничение импортных пошлин.* Средний сельскохозяйственный тариф будет снижен до 10,8% с нынешних 13,2% (средневзвешенная импортная пошлина на промышленные товары – с 9,5% до 7,3%, а в целом по экономике средневзвешенная ставка импортного торгового тарифа будет снижена до 7,8 % против 10% в 2011 г.) Треть тарифных позиций будет сокращена в день вступления России в ВТО, еще четверть – в течение последующих трех лет. Самый длительный период сокращения тарифов предусмотрен для свиноводства – восемь лет. Эксперты ожидают наибольшие потери у

свиноводов и в молочном животноводстве. Отметим, что в животноводстве одно рабочее место создает около 10 рабочих мест по всей стране – в логистике, переработке и т.д.

- *отказ от поддержки экспорта «сверх необходимого»*, а уровень необходимого будет определять уже не страна, а ГАТТ.

- *Крайне низкий оговоренный уровень господдержки производства сельхозпродукции*. На момент вступления России в ВТО уровень допустимых субсидий определен в 9 млрд. долл., а к 2018 г. должен быть снижен до 4,4 млрд. долл. В 2011 г., по официальным данным, у нас на поддержку сельского хозяйства из бюджета было выделено 125 млрд. руб (чуть более \$4 млрд). Однако Госпрограмма развития сельского хозяйства на 2013-2017 гг. декларирует рост поддержки. То есть соглашение о ВТО предполагает снижение поддержки, а Госпрограмма – рост. Эти две тенденции вступают в противоречие, что вызовет необходимость переопределять направления использования государственных средств в пользу тех, которые не кодируются нормами ВТО как «искажающие рынок».

- *Существенно сокращается пошлина на импорт сельхозтехники*. В частности, пошлина на комбайны снижается в 3 раза, а пошлина на бывшую в употреблении сельхозтехнику уменьшится в 5 раз. При этом иностранная сельхозтехника получит в России доступ ко всем разрешенным видам субсидирования. Такие крупнейшие заводы, как «Ростсельмаш», сразу же становятся неконкурентоспособными и убыточными. У «Ростсельмаша» уже почти не заказывают технику в расчете на то, что в Россию в ближайшее время хлынет дешевая подержанная зарубежная техника. В целом по отрасли прогнозируется снижение доли отечественной сельхозтехники в России с 52% в 2011 г. до 12% в 2015 г. и до 3% к 2020 году. Это означает сокращение десятков тысяч рабочих мест.

- *После вступления в ВТО Россия не сможет пользоваться собственными фитосанитарными нормами для ограничения/запрета импорта продуктов питания*. Нормы, установленные ВТО, не допускают запрета на импорт продукции с содержанием ряда пестицидов и гербицидов, генно-модифицированных организмов и т.д. И даже не разрешают маркировать такую продукцию, считая это нарушением равной конкуренции.

Можно продолжить, но достаточно для утверждения, что сельское хозяйство и связанные с ним машиностроение и пищевая промышленность в результате присоединения страны к ВТО поставлены в чрезвычайно сложную ситуацию. Однако, возможно, мы сгущаем краски и, как любят выражаться представители Минэкономразвития, поддались «алармистским настроениям». Давайте выслушаем другую точку зрения.

3.2 Возможные выгоды для сельского хозяйства России от членства в ВТО

Нужно сказать, что оптимистов в этом вопросе – крайне мало. Их мало в научном сообществе и почти нет в бизнесе. Оптимизм воплощают чиновники: Минэкономразвития как непосредственный исполнитель проекта «присоединение к ВТО» и Минсельхоз как вынужденный конформист, нежелающий и не имеющий возможностей обозначить свое несогласие. Не секрет, что «вес» аграрного министерства в негласной табели о рангах неизмеримо ниже, чем у Министерства экономики.

Поддержка присоединения к ВТО вытекает из принципиальных утверждений:

- Россия не может быть в стороне от процессов глобализации, не может оставаться маргиналом сложившегося мирового порядка в области торговли. В начале 2011 г. Россия оказалась единственным членом Большой двадцатки, которая все еще не входила в ВТО [Aslund 2010]. Этот факт нуждался в исправлении.
- Присоединение к ВТО вызовет положительные оценки мирового сообщества, принесет политические дивиденды, в частности, повлечет отмену поправки Джексона-Веника, введенной в 1974 г. в США.
- Появятся перспективы новых форм международного сотрудничества, в частности, упростится вступление России в ОЭСР; членство в ВТО усилит интеграцию страны в мировую экономику.
- Российские производители будут вынуждены соответствовать высоким мировым стандартам качества.
- Россия получит доступ к международной арбитражной системе для разрешения торговых споров.
- Планы России стать крупнейшим игроком на рынке продовольствия должны учитывать и использовать правила мировой торговой системы. Экспортные амбиции должны реализовываться в институциональных рамках, разделяемых большинством стран.

Но это положения общего характера. По большому счету они сводятся к утверждению о пользе «идти в ногу» с мировым порядком. Вера в порочность протекционизма имела почти сакральное значение и игнорировала целый пласт научных работ об условиях эффективного протекционизма при определенных исторических условиях [Барсукова 2011б].

Однако обсудим вполне конкретные вопросы, вызывающие наибольшие опасения с точки зрения влияния на сельское хозяйство страны. Речь идет об обязательствах, которые взяла на себя Россия при вступлении в ВТО:

- сокращение финансовой поддержки государства,
- снижение таможенных тарифов и, как следствие, доступ на внутренний рынок иностранных поставщиков,
- запрет на экспортные субсидии для сельскохозяйственной продукции.

Первый вопрос – о сокращении государственной поддержки сельхозпроизводителей – вызвал жаркие дискуссии. Статистика тут более чем жесткая: разрешенный уровень поддержки для стран ЕС-15 составляет 98,8 млрд.\$, для Японии – 39,6 млрд.\$, для США – 19,1 млрд.\$, для России в 2013 г. – 9,0 млрд.\$, а для России в 2018 г. – 4,4 млрд.\$. [Ушаев 2012].

Но сторонники присоединения к ВТО отвечают на критику примерно следующее:

во-первых, такая господдержка развращает, формирует иждивенческие настроения сельхозпроизводителей;

во-вторых, речь идет о сокращении помощи из федерального бюджета, но могут более активно использоваться средства региональных бюджетов (что особенно обнадеживает в условиях преобладания дотационных регионов) и внебюджетных (коммерческих) источников;

в-третьих, состояние госбюджета, а не правила ВТО выступают реальным ограничителем размера помощи аграриям. То есть денег в бюджете на агросферу нет, и ВТО тут роли не играет. Не ВТО, а Минфин ограничивает размер господомощи;

в-четвертых, требования ВТО заставят изменить структуру помощи сельхозпроизводителям, направить средства бюджета на создание и развитие инфраструктуры, в образовательную и научно-исследовательскую области.

Последнее положение нуждается в пояснении. Дело в том, что меры государственной поддержки делят на три группы – желтая (или янтарная), зеленая и голубая корзины. ВТО накладывает жесткие ограничения исключительно на меры «желтой корзины» как непосредственно искажающие рынок. Это ценовая поддержка, субсидирование процентных ставок по кредитам, компенсация затрат на ГСМ, удобрения и др. материально-технические ресурсы, а также списание долгов. В России более 70% госрасходов на АПК принадлежат «янтарной корзине» и будут урезаны (*Vassilieva, Smith, 2008*).

Но есть формы поддержки, не ограниченные нормами ВТО (голубая и зеленая корзины): развитие инфраструктуры, проведение научных исследований, подготовка кадров, благоустройство сельских районов, программа страховая урожая, ветеринарные и фитосанитарные мероприятия, программы региональной помощи. Эти вливания в инфраструктуру и кадры могут сгладить негативный эффект от сокращения прямых форм поддержки.

Наконец, *в-пятых*, у страны есть несколько лет на адаптацию к сокращению мер «янтарной корзины». Дело в том, что обязательства, которые взяла на себя Россия при вступлении в ВТО, в ближайшие 3-4 года не играют лимитирующей роли. Проект Государственной программы развития сельского хозяйства на 2013-2020 гг. не предполагает выделения более крупных сумм на меры «желтой корзины». Только в 2017 г. планы Госпрограммы и обязательства перед ВТО вступят в конфликт, который заранее устранят, внося соответствующие поправки в текст Программы (табл.8).

Таблица 8

Поддержка сельского хозяйства на период до 2020 года, в млрд.долларов

	Факт			факт							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
зеленая	1,2	1,3	1,9	3,8	5,7	6,1	6,1	6,5	6,7	7,1	7,3
желтая	4,7	5,1	4,9	5,7	6,1	6,5	6,2	6,6	7,1	7,7	8,4
итого	5,9	6,4	6,8	9,5	11,8	12,6	12,3	13,1	13,8	14,8	15,7
обязательства	-	-	-	9,0	8,1	7,2	6,3	5,4	4,4	4,4	4,4

Примечание: Расчет на основе проекта Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и

продовольствия на 2013-2020 годы.

От сокращения прямых форм помощи наиболее сильно пострадают крупные хозяйства, потому что именно они, а не ЛПХ или фермеры, являются основными получателями государственной поддержки [Wegren 2010, 2011]. Вряд ли клумбы около сельсоветов или гранты ученым-аграриям примирят их с потерями.

Вторая линия дискуссии – о снижении таможенных тарифов на импорт продовольствия. Что говорят по этому поводу сторонник присоединения к ВТО? Опускаем общие слова о пользе конкуренции, о конце «тепличным условиям», создаваемым тарифной защитой, о вреде протекционизма и пр. По сути говорится следующее:

- В результате снижения таможенных тарифов выиграют российские потребители, которых ждет обилие дешевых продуктов питания от западных производителей.
- Сельхозпроизводители могут увеличить производительность за счет возможности покупать дешевую агротехнику и оборудование, пошлины на которые существенно снизятся.
- Снижение пошлин крайне незначительно – средний сельскохозяйственный тариф снизится всего на 2,4 процентных пункта, составив 10,8% вместо нынешних 13,2%. При этом он будет выше, чем в группе промышленных товаров (с 9,5% сократится до 7,3%) и выше, чем по экономике в целом (с 10% снизится до 7,8%). То есть в сельском хозяйстве сохраняется более высокая степень таможенной защиты, чем в промышленности. Правда, замалчивают то, что таможенные тарифы у нас станут ниже, чем у таких стран-участниц ВТО, как Аргентина, Бразилия, Индия, Корея, Мексика, Китай.
- Существенное сокращение таможенных импортных пошлин коснется лишь некоторых позиций. На фоне согласования тысяч товарных позиций лишь отдельные пункты имеют кратные сокращения. Чиновники называют эти позиции «наиболее чувствительными» (свинина, колбасы, рис, сыр и творог, молоко и сливки сгущенные и пр.). А в целом все хорошо. Игнорируется тот факт, что именно в эти «чувствительные» направления бизнес вложил в последние годы наиболее существенно и достиг хороших результатов [Барсукова 2010]. Например, свиноводов называли в последние годы агродрайверами и ставили всем в пример. Однако присоединение России к ВТО предполагает снижение пошлин на живых свиней в 8 раз (с 40% до 5%), и полное упразднение пошлин на квотный импорт охлажденной и замороженной свинины.
- Чтобы успокоить общественность объясняют, что таможенные тарифы не снижают кардинально, а всего лишь возвращают к ситуации 2000 года. Но если вспомнить историю, то активный рост тарифных ставок на импорт продовольствия как элемент государственной аграрной политики начался именно с 2000 года: в период 2000-2008 гг. тарифные ставки на многие ключевые продукты питания выросли с 10% до 18%. И это не отдалило, а приблизило Россию к практике многих стран, включая ЕС, которые имеют более высокие тарифные ставки по ряду продуктов питания [Liefert, Liefert, Shane 2010]. Например, внеквотные ставки таможенного тарифа на растительное масло в США 164%, а ЕС – 94%, а Россия приняла обязательства на 24% [Ушацев 2012].

Третий вопрос – о потенциальном росте экспорта в связи с присоединением России к ВТО – кажется оптимистам наиболее выигрышным для обсуждения. Формальная логика поддерживает этот тезис: раз торговые барьеры будут сняты, то упростится процедура экспорта. Планы на расширение экспорта есть не только у производителей зерна. Согласно проекту Госпрограммы развития сельского хозяйства на 2013-2020 гг., к 2020 г. ожидается экспорт российского мяса. Потенциальным потребителем российского продовольствия чаще всего называют азиатский регион, поскольку вряд ли ЕС пустит российские продукты питания на свои напряженные рынки.

Но этот сценарий относят к отдаленному будущему, поскольку пока Россия вряд ли способна воспользоваться экспортными возможностями (за исключением производителей зерна, которые и без членства в ВТО были третьими в мире экспортерами). Экспорт упирается не столько в торговые барьеры, сколько в собственные нерешенные проблемы, включая транспортные ограничения, нехватку портов, высокую себестоимость продукции.

Заметим, Россия приняла на себя обязательства не вводить экспортные субсидии, которые есть у других стран, что делает задачу расширения экспорта продовольствия весьма труднореализуемой. Например, экспортные субсидии составляют в ЕС 9800 млн.\$, в США – 594 млн.\$ [Ушацев 2012]. Экспортные субсидии в рамках ВТО разрешены Мексике, Китаю, Канаде, Колумбии, Турции и другим странам. Россия лишена права на экспортные субсидии.

Даже самые ярые сторонники присоединения России к ВТО признают, что применительно к сельскому хозяйству в краткосрочной перспективе неизбежны болезненные потери. Приобретения ожидаются исключительно в отдаленной перспективе [Вегрен 2012]. Вопрос в балансе, смогут ли отдаленные приобретения перевесить неизбежные потери ближайшего будущего.

Заключение

В аграрной политике России в 2000-е годы наиболее крупными вехами были Национальный проект «Развитие АПК», Доктрина продовольственной безопасности РФ и вступление страны в ВТО. Мы подробно описали ключевые моменты этих событий. Но главный вопрос статьи – есть ли преемственность между ними? укреплял ли каждый следующий шаг достижения предыдущего? Этот частный вопрос восходит к более общему: можно ли говорить о последовательной аграрной политике в современной России?

Предельно краткий и жесткий ответ сводится к следующему: последовательной аграрной политики в стране нет, есть серия импульсов разной эффективности и направленности. Нацпроект дал толчок развитию животноводства, особенно благотворно сказавшись на свиноводстве и птицеводстве. Позитивные перемены в АПК сделали возможным принятие Доктрины продовольственной безопасности, которая зафиксировала саму идею, что к 2020 году по ряду ключевых продуктов питания страна должна выйти на индикативные показатели самообеспечения. Проект Госпрограммы развития сельского хозяйства на 2013-2020 гг. облек эту идею в программу действий. Но условия, на которых страна вступила в ВТО, если не перечеркнула этот вектор, то сделала его крайне маловероятным. Прогноз, проведенный Российской академией сельскохозяйственных

наук, показывает, что присоединение к ВТО делает недостижимыми целевые показатели Доктрины по сахару, молоку, мясу.

Впрочем, ряд экспертов считают, что ВТО будет горьким, но необходимым лекарством, поскольку обнажит проблемы сельского хозяйства и потребует их решения. Возможное падение показателей будет компенсировано оздоровлением этого сектора. Сельское хозяйство ждут интереснейшие опыты по выживанию в новых условиях.

Итак, три звена аграрной политики сводятся к следующему. Нацпроект стал реальным импульсом к развитию АПК, Доктрина имела исключительно символическое значение, а присоединение страны к ВТО использовало агросферу как разменную монету в большой игре. Как сказал представитель Минэкономразвития на одной из конференций, посвященной вступлению России в ВТО, когда страсти разгорелись настолько, что было не до аккуратных фраз: «О чем спор? АПК – это всего лишь 4% ВВП страны». Эта фраза – ключевая в понимании значимости аграрного сектора. Но важность отрасли для дальновидных политиков измеряется ее потенциалом. Потенциал есть. Осталось найти политиков.

Литература

Барсукова С.Ю. (2007) Неформальные способы реализации формальных намерений, Или как реализуется Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» // Препринт WP4/2007/02. – М.: ГУ-ВШЭ.

Барсукова С.Ю. (2008) Неформальные практики в реализации национального проекта АПК // Социологические исследования. № 3.

Барсукова С.Ю. (2009) Рынок мяса: игры с импортом // ЭКО. № 8.

Барсукова С.Ю. (2010) Отечественный рынок продовольствия: как и в чьих интересах проводится импортно-экспортная политика (на примере мясного рынка, рынка зерна и рынка соков) // Мир России. № 2.

Барсукова С.Ю. (2011а) Чтобы не обмелели молочные реки... Рынок молока и молочных продуктов в России // ЭКО. № 11.

Барсукова С.Ю. (2011б) Условия эффективного протекционизма. Размышления С.Ю. Витте и Д.И. Менделеева // ЭКО. № 7.

Блок Ф. (2004) Роли государства в хозяйстве // Западная экономическая социология: Хрестоматия современной классики / Сост. и науч.ред. В.В.Радаев; Пер. М.С.Добряковой и др. – М.: РОССПЭН.

Вегрен С.К. (2012) Вступление России в ВТО: последствия для сельского хозяйства // Крестьяноведение - 2012. Издательство «Дело».

- Выступление *А.В.Гордеева* в Оренбургской области (2007) // «Крестьянские ведомости» от 24.03.2007.
- Гордеев А.В.* (2006) Проект работает, набирает темп, дает положительные результаты // Развитие АПК. Спецвыпуск.
- Интервью Министра сельского хозяйства Российской Федерации *А.В.Гордеева* РИА-Новости, 24.04.2007. (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>)
- Интервью с академиком РАСХН *И.Г.Ушаевым* (2009) // «Агрокредит», № 2.
<http://www.vniiesh.ru/publications/Stat/4945.html>
- Исследование ВЦИОМ: мнения россиян о Всемирной торговой организации (2012) // Центр гуманитарных технологий. 28.08.2012 <http://gtmarket.ru/news/2012/08/27/4916>
- Оболенцев И.* (2007) Сельское хозяйство России должно стать постоянным приоритетом государственной политики // Промышленник России. № 1.
- Основные показатели сельского хозяйства в России в 2007 году (2008). М.: Росстат.
- Основные показатели сельского хозяйства в России в 2010 году (2011). М.: Росстат.
- Пахомова Е.* (2007) Национальные проекты: итоги за год в оценках россиян // Национальные проекты. № 1.
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 марта 2004 г. № 252.
http://spravka-jurist.com/base/part-jq/tx_esxgxa/page-5.htm
- Продовольственная безопасность России (2008). М: АНО «Редакция газеты «Правда».
- Производство продукции животноводства в хозяйствах всех категорий. 2012 // www.gks.ru.
- Надточий А.* (2007) «Бесплатный» кредит все равно «кусается» // Вечерний Новосибирск. 24.04.2007.
- Серова Е.В., Шик О.В.* (2007) Национальный проект «Развитие АПК»: состояние и перспективы // Национальные проекты. № 1.
- Трушин Ю.В.* Россельхозбанк. Развитие финансово-кредитной системы АПК // Промышленник России. № 1.
- Указ Президента РФ «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» от 1 февраля 2010 г. http://state.kremlin.ru/security_council/6752
- Условия и риски присоединения России к Всемирной торговой организации (ВТО) (2012) // Аналитический доклад Центра Кургина. <http://topwar.ru/16551-sergey-kurginyan-smysl-igry-doklad-o-vto.html>
- Ушаев И.Г.* (2012) О мерах по обеспечению конкурентоспособности продукции сельского хозяйства в условиях присоединения России к ВТО // Доклад на заседании

Комитета по аграрным вопросам Государственной Думы Российской Федерации. 26.04.2012.

Ушацев И.Г., Серков А.Ф. «Состояние и проблемы обеспечения продовольственной безопасности страны». Материалы всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства. <http://www.vniiesh.ru/publications/Stat/4949.html>

Aslund A. Why Doesn't Russian Join the WTO? (2010) // The Washington Quarterly. April. Vol.33. №2.

Liefert W., Liefert O., Shane M. (2010) Russia's Agricultural Imports: Will the High Growth of the 2000s Continue? // Publications from USDA-ARS / UNL Faculty. Paper 568. <http://digitalcommons.unl.edu/usdaarsfacpub/568>

Vassilieva Y., Smith M.E. Russia's Federal Budget Outlays for Agriculture in 2009. GAIN Report №RS8094. www.fas.usda.gov.

Wegren S.K. (2010) Russian Food Policies and Foreign Policy // Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization. Vol.18. №3.

Wegren S.K. (2011) Food Security and Russia's 2010 Drought // Eurasian Geography and Economics. Vol.52. №1.

Использованы информационные ресурсы:

<http://stop-vto.ru/>

www.wto-inform.ru

<http://opec.ru/1433262.html>

БИОГРАФИЧЕСКАЯ СПРАВКА

Барсукова Светлана Юрьевна (1966 г.р.) – окончила экономический факультет Новосибирского государственного университета (1989), доктор социологических наук (2005), профессор кафедры экономической социологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заместитель заведующего лабораторией экономико-социологических исследований НИУ-ВШЭ. Сфера научных интересов: неформальная экономика, экономическая социология, аграрная экономика.

svbars2012@gmail.com

Barsukova S.

Stages of Agrarian Policy of Russia in the 2000s

The article deals with the problem of agrarian policy in modern Russia in the 2000s. The most important events in agricultural policy in these years were: national project "Development of agriculture" (2006-2007), Food Security Doctrine of the Russian Federation (2010) and Russia's accession to the WTO (2012). These documents have been creating a new formal framework for the agricultural business. Aim of the paper is to understand whether these events are links of the same chain of reform efforts for the development of the agricultural business of the country or, mutually contradicting that crosses previously accrued benefits.

The article provides a detailed description of these three milestones of agricultural policy. The main conclusion of the article is the following: consistent agricultural policy in the country is missing, there is a series of pulses with different efficiency and focus.

The national project has spurred the development of livestock, especially beneficial for pig and poultry. Positive changes in agriculture have created the conditions for the adoption of the Doctrine of food security. The doctrine was planning to achieve by 2020 a certain level of self-sufficiency in basic foodstuffs. Actually the "Doctrine of food security" stands on three main points: the share of domestic production of the main types of food, quality of this food and its availability for the population. Experts recognize the positive aspect of this decision, namely: a) any state document, which attracts attention to the agricultural sphere, contributes to its development; b) development of the agricultural sphere was given the status of strategic direction; c) within the framework of social defense of the population and availability of the main types of food the idea of targeted assistance to low-income consumers was declared.

However, the positive trend in the development of Russian agriculture blocked by the country's accession to the WTO. Conditions agreed to by Russia, are extremely unfavorable for agriculture. Namely: a) to the restriction of import duties, b) prohibition on export subsidies, c) the extremely low level of state support for agriculture, d) significant reduction of import duties on agricultural machinery, e) Russia will not be able to use their own phytosanitary regulations to limit / ban food imports.

Expected benefits of WTO accession for Russian agriculture are: firstly, Russian producers will have to meet the highest international quality standards; secondly, Russia will gain access to the international arbitration system to resolve trade disputes; thirdly, Russia's plans to become a major player in the food market should recognize and use the rules of the world trading system. Export ambitions must be implemented within the institutional framework, shared by the majority of countries.

However, the expected benefits of Russia's accession to WTO - is a long way off. While in the near future Russian agriculture will face serious difficulties and suffer significant losses.

The main conclusion of the paper is that there is no system of agricultural policy. This is due to the fact that the authorities do not understand the importance of the agrarian sector, its enormous potential.