

**Б.Е.ФРУМКИН**

**Зав. сектором исследований АПК ИЭ РАН**

**АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЙ КОМПЛЕКС РОССИИ  
В УСЛОВИЯХ «САНКЦИОННОГО ПРОТИВОСТОЯНИЯ»**

(Тезисы доклада на Ученом Совете Института экономики РАН 07.06.2016 г.)

1. Важным элементом любой национальной и региональной аграрной стратегии традиционно является достижение рациональной продовольственной самообеспеченности, включая эффективное импортозамещение. *Оно представляет собой сокращение импорта на основе наращивания отечественного производства видов продовольствия и сырья для его получения, имеющих достаточный и устойчивый внутренний рынок и /или обладающих международно-конкурентоспособным экспортным потенциалом.*

Как показывает международный опыт, процесс этот комплексный (включающий как производственно-торговые, так и социально-экономические компоненты), долгий и дорогостоящий. Особенно интересен в этой связи Евросоюз, Общая сельскохозяйственная политика (ОСП) которого вначале ориентировалась именно на импортозамещение, и который до 2015 г. был основным поставщиком агропродовольственных товаров в Россию.

*В рамках ОСП ЕС курс на импортозамещение исходно был мотивирован преимущественно экономически, а не политически, и обеспечивался поддержкой сельского хозяйства и некоторых других отраслей АПК из общего бюджета сообщества. Эту поддержку оплачивали граждане стран-членов Евросоюза прямо, как потребители (через высокие цены национальных производителей продовольствия,*

защищаемых от дешевого внешнего рынка), и косвенно, как налогоплательщики (через различные виды госбюджетного финансирования развития сельхозпроизводства и села). Приемлемого уровня продовольственного импортозамещения ЕС достиг примерно через 8 лет реализации ОСП, к началу 1970-х гг. С тех пор, несмотря на увеличение числа членов ЕС с 6 до 28 стран, этот уровень стабильно высок. Региональная самообеспеченность ЕС к 2015 г. по базовым продуктам умеренной климатической зоны (зерну, мясу и молоку) составляла 106-112%, агропродовольственный экспорт покрывал импорт на 114%, доля продовольствия в бюджете среднего по ЕС28 домохозяйства не превышала 16%. Причем по товарам, наращивание производства которых не обеспечено природными условиями либо хронически нерентабельно, импортозамещение не предусматривается.

Основную нагрузку по финансированию импортозамещения в ЕС давно несут не столько потребители продовольствия, сколько все налогоплательщики, через субсидирование из бюджета ЕС (в 2014 -2020 гг. 37% его расходов – более \$ 55 млрд. в год).

2. Аграрная политика, начиная с принятой в 2010 г. Доктрины продовольственной безопасности РФ, также включала оптимизацию агропродовольственных внешнеэкономических связей по объему и структуре. Однако Россия в рамках ВТО снижала тарифную и нетарифную защиту своего АПК от дешевого с 2010 г. продовольствия с мировых рынков. Поэтому импортозамещение не было приоритетной тактической задачей.

Кроме того этот процесс не имел адекватной господдержки. На финансирование развития аграрного сектора предназначалось менее 2% расходов федерального бюджета или около \$ 8,8 млрд. в год (по курсу ЦБ РФ на декабрь 2012 г.) на 2013 -2020 гг., т.е. в 6 раз меньше, чем в ЕС. Основная тяжесть общей поддержки сельхозпроизводства перекладывалась

на потребителей через высокие розничные цены на продовольствие. Возможности дальнейшего увеличения этой «потребительской поддержки» ограничивались невысокими доходами населения и чрезмерной для экономически развитых стран долей продовольствия в расходах домохозяйств (более 31% , а у 10% самых бедных хозяйств- 44%, в 2013г.). При этом существенная часть внутреннего спроса обеспечивалась импортом, который в 2013 г. превысил \$43 млрд., и лишь на 38% покрывался экспортом. По ряду базовых продуктов (мясу, молокопродуктам, овощам и фруктам) самообеспеченность России не превышала 60-88%.

*Контрсанкции России в виде введенного 7 августа 2014 г. годовичного эмбарго на ввоз говядины, свинины, овощей и фруктов, мяса птицы, рыбы, сыров, молока и большинства видов молочных продуктов из стран Евросоюза, США, Канады, Австралии и Норвегии в ответ на их антироссийские санкции резко перевели импортозамещение в практическую плоскость. Однако, это было мотивировано преимущественно политически и не обеспечено соответствующим усилением господдержки. При этом эмбарго дважды продлевалось по срокам ( до августа 2016 г., и до декабря 2017 г.), расширялось по номенклатуре подсанкционных товаров (в августе 2015 г.) и числу охватываемых стран (с 32 в августе 2014 г. до 36 – в августе 2015 г. и до 38 с учетом фактического распространения его на Украину и Турцию с января 2016 г.). В целом ввоз подсанкционных товаров из этих стран в 2013 г. составлял \$11,1 млрд. или 26% агропродовольственного импорта России. Заместить такой объем в короткие сроки было затруднительно, а по ряду продуктов - практически невозможно. Тем не менее, контрсанкционные меры уже дали достаточно ощутимые результаты. Их можно рассматривать в трех основных измерениях – внешнеэкономическом, производственном и рыночно-потребительском – с учетом эффекта удешевления рубля к основным мировым валютам.*

3. Наиболее очевидны изменения в динамике и структуре торгово-инвестиционных связей России по агропродовольственным товарам. Однако, им трудно дать однозначную оценку. По стоимостному объему агропродовольственный импорт России в абсолютном выражении по сравнению с «предсанкционным» 2013 г. упал на 38% до \$26,5 млрд. В то же время, в относительном выражении он не снизился, а даже возрос на 0,9 п.п. до 14,5% общего импорта, ввиду более быстрого снижения последнего. При этом доля импорта из стран дальнего зарубежья осталась доминирующей, снизившись всего на 2 п.п. до 84%. Например, ЕС и после сокращения российских закупок в 1,5 раза сохранил лидерство в агропродовольственном импорте России (22% в 2015 г.). По физическому объему снижение импорта было более заметным: по мясу птицы - на 52%, рыбе – на 48%, мясу - на 42%, сливочному маслу-на 34%. Агропродовольственный экспорт России, напротив, стабилизировался уровне \$16,2 млрд., почти на 12% превысив, экспорт вооружений в 2015 г. Его доля во всем российском экспорте и степень покрытия им импорта возросли в 1,6 раза, соответственно, до 4,7% и 61,1%. Причем агропродовольственный экспорт России также ориентируются на страны дальнего зарубежья, доля которых в нем возросла на 4 п.п. до 74%. К традиционным экспортным товарам России (пшенице, ячменю, семенам и маслу подсолнечника, рыбе и водке) добавились новые – соя, рис, мясо.

Однако, эти тренды постепенно затухают. В I кв. 2016 г. по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. стоимостной объем агропродовольственного импорта России сократился лишь на 5,3% , а физический объем по ряду продуктов даже возрос (по мясу и сырам – на 30%, сливочному маслу-на 75%). Доля его во всем импорте повысилась до 15,6% при сохранении доминирования поставщиков из дальнего зарубежья. Агропродовольственный экспорт возрос на 4% при увеличении его доли во всем экспорте до 6,1%, усилении ориентации на дальнее зарубежье (78%) и повышения степени покрытия импорта до 67%.

*Динамика внешнего инвестирования АПК России на фоне санкционного блокирования западных инвестиций в другие отрасли в целом была позитивной. В 2015 г. по сравнению с 2013 г. общий объем привлеченных в сельское хозяйство и пищевые отрасли ПИИ возрос на 33% до \$7,2 млрд., превышение притока ПИИ над оттоком – в 2,2 раза до почти \$1,2 млрд., а его доля в общем положительном сальдо движения ПИИ – подскочила с 1% до 24%. В то же время доля АПК в общем объеме привлеченных в Россию ПИИ невелика и за 2013 – 2015 гг. возросла лишь на 2,6 п.п. до 5,4%. Основными инвесторами в российский АПК остаются страны дальнего зарубежья, хотя доля традиционно лидировавших стран ЕС понизилась.*

*В целом относительная устойчивость доли агропродовольственных товаров во всем импорте и доли дальнего зарубежья в агропродовольственном ввозе показывает, что по ряду важных видов продовольствия шло не столько замещение импорта, сколько его перераспределение, причем преимущественно между странами дальнего зарубежья. Процесс этой переориентации и адаптации к ней российского АПК в основном завершился к середине 2015 г. Новым трендом стало расширение номенклатуры экспортных ресурсов АПК России (особенно по мясу и мясу птицы) и географии их вывоза (АСЕАН, страны Африки). Сходные тренды наблюдались и в притоке ПИИ, где при общем доминировании стран дальнего зарубежья, возросла роль «неподсанкционных» стран, например, членов АСЕАН.*

*4. В производственном измерении контрсанкции в целом дали позитивный эффект. Конечно, в силу специфики цикла воспроизводства в АПК и значительной зависимости сельского хозяйства от импорта семенного и племенного материала, сельхозтехники и пестицидов, а пищевых отраслей – от ввоза оборудования и материалов, эти отрасли не могли обеспечить резкий рост производства. Однако, в 2014-2015 гг. он*

стабилизировался на довольно высоком уровне: 3,0-3,5% к предыдущему году для сельского хозяйства (хотя и в 2015 г. валовая продукция отрасли составляла лишь 95,2% от уровня 1990 г.) и 2,2-2,5% - для пищевой промышленности. Производство «подсанкционного» сельхозсырья в 2015 г. по сравнению с 2013 г. возросло по мясу – на 10%, овощам – на 9,5% , а по молоку даже снизилось на 0,4%. Более заметен был рост производства пищевых продуктов – на 28% по свинине, на 18% -по мясу птицы. Прирост производства сыра составил 24%, сливочного масла – 6%, что при снижении производства молока означало использование немолочных заменителей.

*Таким образом, прирост отечественного производства основных «подсанкционных» продуктов имел «точечный» характер. Он опирался преимущественно на инвестиции, произведенные до 2014 г. и компенсировал сокращение импорта лишь по мясу птицы и овощам (причем по объему, а не по структуре). По мясу и сырам такая компенсация составляла 80%, сливочному маслу- 70%, фруктам - менее 15%. В целом доля отечественной продукции в ресурсах базовых видов продовольствия в 2015 г. по сравнению с 2013 г. возросла по: зерну – на 0,8 п.п. до 99,2%, , растительному маслу- на 2,5 п.п. до 83,9% , молоку и молокопродуктам – на 4,7 п.п. до 81,2%, мясу и мясопродуктам – на 10,1 п.п. до 87,4%, превысив пороговые значения Доктрины продбезопасности на 2020 г. (кроме молокопродуктов).*

*В то же время, закрытие российского агропродовольственного рынка от главных внешних конкурентов и возникновение временного дефицита ряда продуктов обусловило резкий рост оптовых и, особенно, розничных цен продовольствия. В среднем за 2014 – 2015 гг. потребительские цены продуктов питания возросли на 32%, причем по некоторым товарным группам рост был еще выше. В целом «вклад» контрсанкций в инфляцию составил 49% в 2014 г. и 40% в 2015 г. Рост цен позволил предприятиям сельского хозяйства и пищевых отраслей существенно повысить доходы и частично возобновить инвестиционную активность, фактически*

*прекратившуюся к началу 2015 г. Благодаря этому «точечно-инерционный рост» производства продовольствия пока продолжается. В I кв. 2016 г. по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. прирост продукции сельского хозяйства составил 2,8% ,в т.ч. производства мяса и птицы на убой- 5,9%, молока – 1,3%. Прирост производства пищевых продуктов составил 3,2%, в т.ч. мяса и мясопродуктов -4,2%, сыров-3,1%, а сливочного масла – сократился на 3,5%. Однако, поддержание такого роста требует прекращения начавшейся с 2014 г. практики снижения господдержки АПК и сокращения его кредитно-инвестиционной базы. Они практически не растут в номинальном и сокращаются в реальном выражении. Обесценение рубля снизило реальное финансирование аграрной господдержки из федерального бюджета (по курсу ЦБ РФ) с \$6,5 млрд. в 2013 г., до \$5,4 млрд. в 2014 г., \$3,9 млрд. в 2015 г. и до \$2,8 млрд. по плану на 2016 г. Инвесткредитование сельского хозяйства за 2014-2015 гг. упало почти на треть в рублевом и почти втрое – в долларовом выражении (до \$3,2 млрд.).*

*Ситуация усугубляется и тем, что доходность и соответствующая ей производственная активность крайне неравномерно распределялись между различными категориями предприятий АПК. Наиболее выиграли крупные агрохолдинги, пищевые компании и продовольственные ритейлеры. На них пришлась преобладающая часть (около 80%) секвестрированной господдержки и сжавшегося инвесткредитования. Сокращение господдержки и фактическое закрытие доступа к кредитам из-за их резкого удорожания вынудили большую часть среднего и малого бизнеса прекратить инвестиции и развитие, Этой «расчистке рынка» от внутренних способствовали и неблагоприятные для СМБ изменения в законодательстве, фактически пролоббированные крупным агропродовольственным бизнесом.*

*В результате заметно усилилось (вплоть до монополизации) доминирование крупного бизнеса на российском агропродовольственном рынке. Например, на 5 крупнейших агрохолдингов приходится около 40% производства свинины, 8 ориентированных на агрохолдинги ведущих*

пищевых компаний контролируют более 40% рынка молокопродуктов, 10 лидеров сетевого ритейла - более 25% российской продовольственной розницы. 10 агрохолдингов – крупнейших землевладельцев располагают более 4,5 млн. га сельхозземель, что эквивалентно почти 10% общей площади посевов зерновых в России и 57% такой площади в ведущем российском производителе зерна – Южном федеральном округе.

*Фактически импортозамещение ускорило переход к новой организационной модели российского АПК, ядро которой, по оценкам некоторых ведущих аграриев, составят крупные диверсифицированные (и, как правило, вертикально – интегрированные) агрохолдинги, имеющие от 35 тыс. га компактно расположенных сельхозземель. На этой основе в России началось формирование агрохолдингов мирового класса. Например, компания «Мираторг» при содействии государственного института развития – ВЭБ, вложив за 5 лет 140 млрд. руб. (больше суммарных инвестиций всех конкурентов), к 2015 г. фактически создала новую отрасль сельского хозяйства России – мясное скотоводство. «Мираторг» объединил полный цикл производства – от получения генетически-племенного материала и разведение животных до переработки и торговли мясом быков породы «Ангус» - и уже получил сертификаты для экспорта на рынки ЕС и стран Персидского залива. В тоже время региональный бизнес постоянно жалуется на монопольное положение «Мираторга», продукция которого занимает в Европейской части России в среднем 72% сетевого розничного рынка охлажденной говядины и свинины.*

*Новым трендом является активное участие в этом российских «дочек» иностранных компаний, в т.ч. ТНК. Парадоксально, но курс на импортозамещение, отсекая от российского рынка более слабых зарубежных конкурентов, активизировал локализацию производства этих ТНК в России и превращение их «дочек» в «звенья» международных цепочек добавленной стоимости, организуемых ТНК, например, PepsiCo, Danone, McDonalds, Auchan и др. Более того некоторые иностранные*



компании для сохранения российского рынка сами включаются в процесс импортозамещения. Так, финская Valio заменила на своих российских заводах «запрещенное» финское сырье «разрешенным» белорусским, аргентинским и чилийским.

*Таким образом, «косвенный» технологически – организационный эффект импортозамещения может оказаться не менее значимым, чем собственно производственный.*

5. В рыночно – потребительском аспекте эффект импортозамещения пока в целом отрицательный. С одной стороны, даже точечное наращивание отечественного производства способствовало повышению физической доступности продовольствия. С другой - заметно ухудшилась ситуация с экономической доступностью продовольствия, его качеством и ассортиментом. На фоне снижения реальных доходов и роста продовольственной инфляции покупательная способность среднедушевых доходов населения в 2015 г. по сравнению с 2013 г. увеличилась, по данным Росстата, лишь по 3 из 24 основных продуктов питания - соли – на 13,5%, баранине - на 3,6% и хлебобулочным изделиям из пшеничной муки – на 0,7%. По остальным продуктам она снизилась, причем особенно по «подсанкционным» видам – по рыбе на 20%, сливочному маслу – на 17%, яблокам и луку репчатому- на 15%, свинине и молоку - на 10% . По данным других исследований, покупательная способность опустилась гораздо ниже. В I кв. 2016 г. впервые с кризисного 2008 г. доля продовольствия превысила 50% розничного товарооборота.

Доля расходов на продукты питания в бюджетах российских домохозяйств, по некоторым оценкам, уже превысила 38%, причем у 20% самых бедных российских домохозяйств она существенно выше. *Повысилась доля «продовольственных бедняков». В I квартале 2016 г. доходы ниже прожиточного минимума (обеспечивающего покупку минимального набора продуктов питания) имели 19 млн. чел. или 13,5 % населения). Почти 25%*

*россиян активизировали «натурализацию» продовольственного обеспечения.* По опросам РОМИР в сентябре 2015 г., 49% семей занималось домашними заготовками на зиму, причем у 37% семей эти заготовки составят 33-50% их продуктовой корзины.

Для повышения экономической доступности продуктов питания Минторг РФ уже разработал программу адресной продовольственной помощи 15-16 млн. малоимущих, включающую выдачу им карт на льготную покупку продовольствия и организацию социального питания. Бюджет программы оценивается в 240 млрд. руб., т.е. на 10% среднегодового финансирования аграрного сектора из федерального бюджета в 2015-2016 гг.

*Имеющийся опыт продовольственного эмбарго показывает, что это важное, но недостаточное условие рационального импортозамещения в АПК, перевода его на траекторию устойчивого развития и превращения в один из драйверов общего экономического роста России.*

Для этого потребуются разработка на основе Доктрины продовольственной безопасности России долгосрочной комплексной агропродовольственной политики. Она должна объединять производственно-экономический и социально-пространственный (включая продовольственную помощь малообеспеченным слоям населения) компоненты, содержать более четкие стратегические и тактические (отраслевые, региональные и др.) ориентиры, конкретизированные и подкрепленные материальными ресурсами и институционально – правовым инструментарием, учитывающие требования ВТО, принципы и механизмы выработки общей агропродовольственной политики в рамках ЕАЭС, возможного согласования действий в агропродовольственной сфере в рамках других региональных (ШОС) и мегарегиональных (БРИКС) интеграционных структур.