

## **Аналитическая записка**

### **«Эффективность регулирования агропродовольственного рынка путем количественного ограничения импорта продовольствия (квотирования)»**

#### **Введение**

Настоящая аналитическая записка подготовлена по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Эффективность регулирования агропродовольственного рынка путем количественного ограничения импорта продовольствия (квотирования)», проведенного в соответствии с пунктом 4.8.16 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год, а также по результатам контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности осуществления Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций нормативного правового регулирования внешнеэкономической деятельности в агропромышленном комплексе, обоснованности порядка распределения, предоставления и проведения аукционов по продаже квот и выдачи лицензий на ввоз импортной сельскохозяйственной продукции», проведенного в соответствии с пунктом 4.3.17 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2005 год.

Целью настоящего исследования является анализ эффективности регулирования агропродовольственного рынка путем количественного ограничения импорта продовольствия (квотирования) с учетом ранее проведенных аудиторским направлением по контролю расходов федерального бюджета на воспроизводство минерально-сырьевой базы, сельское хозяйство и рыболовство, водные ресурсы, лесное хозяйство и охрану окружающей среды контрольных мероприятий и на основании материалов, полученных от государственных органов, предприятий и организаций по запросам Счетной палаты Российской Федерации; разработка предложений, направленных на совершенствование действующего режима квотирования импорта продовольствия.

Объектами настоящего исследования являются система квотирования импорта продовольствия, ее влияние на экономику, внешнеэкономическая деятельность участников агропродовольственного рынка.

#### **1. Импорт сельскохозяйственной продукции, ввоз которой на территорию Российской Федерации существенным образом влияет на агропродовольственный рынок**

Одним из сдерживающих факторов развития отечественного производства является рост объемов импорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия.

По данным ФТС России, в 2005 году внешнеторговый оборот России составил 339,8 млрд. долл. США и по сравнению с 2004 годом увеличился на 32,1 процента. Объем импорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья для их производства в 2005 году составил 17,4 млрд. долл. США и по сравнению с 2004 годом увеличился на 25,6 процента.

По отдельным сегментам рынка ситуация с зависимостью от импортных поставок различается. Особенно чувствительным сектором отечественного агропродовольственного рынка к импорту являются животноводство и молочная промышленность. Так, по данным Минсельхоза России, по мясу доля импорта в общем объеме ресурсов мяса и мясопродуктов, несмотря на наметившуюся тенденцию к снижению, составила в 2005 году 35 %, по молочной продукции (в пересчете на молоко) - 16,8 процента. По отдельным видам мо-

лочной продукции (сыр, масло сливочное) удельный вес импорта в ресурсах существенно выше - 34 и 37 %, соответственно.

Удельный вес импорта мяса и молочных продуктов в общих ресурсах в 2001-2005 годах приведен в таблице:

	(в процентах)				
	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Мясо	34,3	34,0	32,4	32,5	35,0
Молочные продукты (в пересчете на молоко)	12,5	12,5	13,9	15,8	16,8

По данным ФТС России, в январе-августе 2006 года в Россию импортировано важнейших продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья на 12,8 млрд. долл. США, что на 17,5 % больше, чем в соответствующем периоде 2005 года.

По сравнению с аналогичным периодом 2005 года в январе-августе 2006 года возросли физические объемы импортных закупок: мяса свежего и мороженого - на 7,5 %, масла сливочного - на 33,8 процента. Объемы поставок мяса птицы и молока остались на уровне прошлого года.

Данные об импорте важнейших товаров агропромышленного комплекса с учетом торговли с Республикой Беларусь (по оперативным данным ФТС России и Росстата) приведены в таблице:

Наименование продукции	Январь-август 2005 г.			Январь-август 2006 г.			2006 г. в % к 2005 г.		
	Количество, тыс. т	Стоимость, млн. долл. США	Цена, долл. США	Количество, тыс. т	Стоимость, млн. долл. США	Цена, долл. США	Количество	Стоимость	Цена
Мясо свежее и мороженое (код 0201-0204), всего	747,1	1087,6	1455,7	803,4	1691,4	2105,3	107,5	155,5	144,6
страны дальнего зарубежья	660,3	883,8	1338,5	735,1	1511,2	2055,8	111,3	171,0	153,6
страны СНГ	86,8	203,8	2346,9	68,3	180,2	2638,5	78,6	88,4	112,4
Мясо птицы свежее и мороженое (код 0207), всего	841,8	539,1	640,4	825,1	572,9	694,3	98,0	106,3	108,4
страны дальнего зарубежья	834,0	526,2	630,9	818,2	563,4	688,6	98,1	107,1	109,1
страны СНГ	7,8	12,9	1649,7	6,9	9,5	1371,7	88,5	73,6	83,2
Молоко и сливки сгущенные (код 0402), всего	97,1	164,6	1694,6	101,9	161,3	1582,9	104,9	98,0	93,4
страны дальнего зарубежья	1,9	4,2	2210,5	1,7	3,7	2176,5	89,5	88,1	98,5
страны СНГ	95,2	160,4	1684,3	100,2	157,6	1572,9	105,2	98,2	93,4
Масло сливочное (код 0405), всего	86,9	158,6	1825,0	116,2	209,9	1805,8	133,8	132,4	98,9
страны дальнего зарубежья	36,7	70,5	1921,0	70,6	122,3	1732,3	192,4	173,5	90,2
страны СНГ	50,2	88,1	1754,9	45,6	87,6	1919,6	90,9	99,4	109,4

Зависимость от импорта отдельных сегментов агропродовольственного рынка усиливает его нестабильность и является одной из основных причин значительных колебаний рыночной конъюнктуры. Выделяемые странами-экспортерами субсидии на производство и (или) экспорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия позволяют импортерам поставлять на российский рынок продукцию по демпинговым ценам, ниже себестоимости российских производителей. В то время как в силу складывающейся ситуации себестоимость отечественной продукции растет, контрактная цена импорта остается на прежнем уровне или имеет тенденцию снижения, что вынуждает отечествен-

ных товаропроизводителей идти на снижение отпускных цен в ущерб своей экономике. Действующий уровень таможенно-тарифной защиты внутреннего рынка по ряду основных продуктов не компенсирует различий в уровне поддержки сельхозтоваропроизводителей и не выравнивает конкурентные условия.

Отечественное животноводство в силу устойчивого повышения спроса населения на мясную и молочную продукцию обладает значительным потенциалом для роста. Ускоренное развитие животноводства является одним из основных направлений приоритетного национального проекта «Развитие АПК», основными задачами которого являются увеличение поголовья скота и производства мяса и молока.

Положительные тенденции в производстве животноводческой продукции отмечаются уже сегодня. По предварительным итогам, подведенным Минсельхозом России за январь-октябрь 2006 года, производство скота и птицы на убой в живом весе в хозяйствах всех категорий составило 5700 тыс. т, что превышает уровень 2005 года на 4,2 процента. В сельхозпредприятиях производство скота и птицы на убой возросло на 8,5 % и по предварительным оценкам составит в 2006 году 3018 тыс. тонн.

Производство молока за январь-октябрь 2006 года превысило уровень прошлого года. Так, в хозяйствах всех категорий объем производства молока за январь-октябрь 2006 года относительно 2005 года составил 100,2 %, в том числе в сельхозпредприятиях - 101,3 процента.

В то же время, на фоне роста производства молока и мяса обостряется проблема сбыта произведенной сельхозпредприятиями продукции. Это приводит к падению цен реализации произведенной продукции, снижает рентабельность сельхозпроизводства.

Одно из основных препятствий для сбыта произведенной продукции - растущий объем импорта. На сегодняшний день актуальной задачей остается реализация дополнительных мер по ограничению импорта животноводческой продукции, включая молочные продукты. Это касается, прежде всего, импорта из стран СНГ, объемы которого в последние годы растут. Цены на ряд поставляемых из стран СНГ товаров ниже цен российских производителей аналогичной продукции. По информации Минсельхоза России, зачастую это связано с нарушениями действующих международных соглашений в части режима таможенно-тарифного регулирования, а также ветеринарного и фитосанитарного контроля. Создаются также технические барьеры, препятствующие свободному доступу российской продукции на рынки других государств.

По информации Минсельхоза России, имеются факты транзита в Россию из Республики Беларусь и других государств СНГ животноводческой продукции, произведенной в третьих странах и запрещенной к ввозу в Россию (например, печени говяжьей производства США), а также нелегального ввоза данной продукции без оформления необходимых документов.

## **2. Регулирование количественного ограничения импорта продовольствия, реализация на практике установленного порядка распределения и предоставления импортных квот, выдачи лицензий на ввоз импортной сельскохозяйственной продукции**

В 2002 году Минэкономразвития России провело исследование с целью установления наличия возросшего ввоза на таможенную территорию Российской Федерации мяса птицы и нанесенного этим существенного ущерба российским производителям. В ходе исследования на основании результатов анализа объемов импорта мяса птицы на таможенную территорию Российской Федерации, влияния импорта на цену мяса птицы на внутреннем рынке Российской Федерации и воздействия импорта на птицеводческую отрасль российской экономики было установлено, что:

- импорт мяса птицы в период с 1999 года по I полугодие 2002 года осуществлялся в Российскую Федерацию в возросших количествах и сопровождался специфическими условиями (цены на импортное мясо птицы были в 1,5-2 раза ниже цен на российский товар, в крупнейших странах - поставщиках мяса птицы на российский рынок его производство и (или) экспорт субсидируется в заметных масштабах);

- такой импорт причиняет существенный ущерб птицеводческой отрасли российской экономики, что подтверждается низким уровнем основных финансово-экономических показателей российских производителей мяса птицы (в частности таких показателей, как прибыль, рентабельность, загрузка производственных мощностей, производительность труда, объем инвестиций), ростом товарных запасов, уменьшением доли российских производителей.

На основании результатов расследования Минэкономразвития России предложило ввести в отношении импорта мяса птицы специальную защитную меру сроком на 3 года в форме импортной квоты в размере 1050 тыс. тонн. Предлагаемый размер импортной квоты должен был позволить российским производителям мяса птицы осуществить комплекс мероприятий, направленных на адаптацию данной отрасли к меняющимся экономическим условиям, и гарантировать создание условий развития птицеводческой отрасли, одновременно обеспечив потребности внутреннего рынка мяса птицы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 года № 48 «О мерах по защите российского птицеводства» была установлена импортная квота на ввоз на таможенную территорию Российской Федерации в таможенном режиме выпуска для свободного обращения мяса домашней птицы, код ТН ВЭД России 0207 (далее - мясо птицы). Ввоз мяса птицы в таможенном режиме выпуска для свободного обращения сверх квоты был запрещен.

В целях обеспечения устойчивого развития агропромышленного комплекса Российской Федерации, стабилизации поступления товаров на российский рынок, эффективности таможенно-тарифной политики Российской Федерации постановлениями Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 года №№ 49, 50 и от 11 июля 2003 года № 417 «О внесении изменений в Таможенный тариф Российской Федерации» были введены квоты на ввоз на территорию Российской Федерации в таможенном режиме выпуска для свободного обращения мяса крупного рогатого скота свежего или охлажденного, код ТН ВЭД России 0201 (далее - говядина свежая или охлажденная); на ввоз мяса крупного рогатого скота мороженого, код ТН ВЭД России 0202 (далее - говядина мороженая); на ввоз свинины свежей, охлажденной или мороженой, код ТН ВЭД России 0203 (далее - свинина). Ставки ввозных таможенных пошлин на ввоз говядины сверх установленных квот были установлены в размере 60 % от таможенной стоимости ввозимого мяса, а ставки ввозных таможенных пошлин на ввоз свинины сверх установленных квот - 80 % от таможенной стоимости ввозимого мяса.

Размеры импортных квот на ввоз мяса, установленные постановлениями Правительства Российской Федерации, представлены в таблице:

Код ТН ВЭД	Наименование товара	Размер импортной квоты, тыс. т		
		2003 г.	2004 г.	2005 г.
0201	Говядина свежая или охлажденная	11,5 (с 01.08. 2003 г.)	27,5	27,5
0202	Говядина мороженая	315,0 (с 01.04. 2003 г.)	420,0	430,0
0203	Свинина	337,5 (с 01.04. 2003 г.)	450,0	467,4
0207	Мясо птицы	744,0 (с 30.04. 2003 г.)	1050,0	1050,0

В основу распределения квот положен «исторический» принцип, который предполагает, что право на квоту предоставляется участникам внешнеэкономической деятельности (далее - участники ВЭД), осуществлявшим импорт мяса в определенный период в прошлом.

В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации, регулирующими импорт мяса, Минэкономразвития России в 2003-2005 годах на основании данных о ввозе мяса на территорию Российской Федерации в таможенном режиме выпуска для внутреннего потребления, представленных ФТС России, распределяло между участниками ВЭД квоты на ввоз мяса птицы, говядины и свинины и осуществляло выдачу лицензий на ввоз мяса на территорию Российской Федерации.

Лицензии на ввоз в 2003 году мяса птицы, говядины и свинины выдавались участникам ВЭД, подавшим заявление и ввозившим указанное мясо на таможенную территорию Российской Федерации в 2000-2002 годах, пропорционально среднегодовому объему ввоза мяса за период с 2000 по 2002 год. В дальнейшем Минэкономразвития России распределяло импортные квоты между участниками ВЭД пропорционально объему мяса, ввезенному этими участниками ВЭД в предыдущем году.

Лицензии на ввоз 10 % объема говядины мороженой и свинины в 2003 году, 10 % объема говядины свежей или охлажденной, говядины мороженой и свинины в 2004 году, 15 % объема говядины свежей или охлажденной, говядины мороженой и свинины в 2005 году выдавались по итогам аукционных продаж.

В 2003 году аукцион проводился на бирже в г. Санкт-Петербурге в форме электронных торгов в порядке понижения стартовой цены. Анализ организации, порядка проведения и итогов аукциона показал следующее. Стартовая цена лотов, предложенная организаторами торгов, была низкой. В этой связи аукцион не представил достаточных условий для конкуренции среди участников, продолжительность аукциона составила доли секунды. Форма проведения аукциона с понижением стартовой цены совершенно себя не оправдала. Общее количество участников, заключивших договоры на участие в аукционе, - 185 компаний, количество участников - победителей торгов - 15 компаний. Победителями торгов стали в основном компании из г. Санкт-Петербурга, остальные победители торгов - компании из г. Москвы.

В 2004 году аукцион проводился также на бирже в г. Санкт-Петербурге. Аукцион являлся публичным и проводился в операционном зале, предоставляемом биржей, в форме торгов на повышение стартовой цены. Размеры лотов и цены за один лот были рекомендованы Минсельхозом России на основании данных ФТС России об импорте говядины и свинины в 2003 году, средней контрактной цены по данной продукции, средних цен российских производителей на говядину и свинину в 2003 году по данным ценового мониторинга, а также исходя их объемов квот, планируемых к реализации на аукционе.

В связи с поздним утверждением порядка проведения аукциона по продаже квот на ввоз в 2004 году говядины и свинины аукцион был проведен 11 октября 2004 года. Поскольку победителям аукциона лицензии на импорт говядины и свинины выдавались сроком действия до 31 декабря 2004 года, позднее проведение аукциона привело к негативным последствиям: часть лотов так и не была продана на аукционе, часть проданных лотов не была выкуплена победителями аукциона, аукционная стоимость проданных в 2004 году на аукционе лотов значительно ниже аукционной стоимости проданных лотов в 2005 году. Общее количество зарегистрированных участников аукциона - 60 компаний, количество участников - победителей торгов - 42 компании. Победителями аукциона стали в основном компании из г. Санкт-Петербурга и г. Москвы, среди победителей аукциона - компании из г. Калининграда, Приморского края.

В 2005 году аукцион также проводился на бирже в г. Санкт-Петербурге в форме торгов на повышение стартовой цены. Общее количество участников аукциона, допущенных к участию в аукционе, - 156 компаний, количество участников - победителей торгов - 81 компания. По сравнению с предыдущими аукционами значительно расширилась география участников аукциона. В 2005 году в аукционе принимали участие компании из г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, г. Калининграда, г. Казани, г. Екатеринбург, Краснодарского, Ставропольского и Приморского краев, Республики Бурятия. На аукционе были проданы все лоты по ценам, значительно превышающим стартовые цены лотов: по говядине свежей или охлажденной и говядине мороженой - в среднем в 2 раза, по свинине - в среднем почти в 5 раз.

Итоги проведенных в 2003-2005 годах аукционов по продаже импортных квот на ввоз говядины и свинины представлены в таблице:

Предмет торгов	Дата проведения аукциона	Квота, продаваемая на аукционе, тыс. т	Стартовая цена аукциона, евро за 1 т	Цена продажи по итогам аукциона	Стоимость проданных лотов, выкупленных победителями аукциона, евро
Квота на ввоз говядины свежей или охлажденной (код ТН ВЭД России 0201)	11.10.2004 г.	2,75	42,6	Продана 1 тыс. т по стартовой цене. Не продано 1,75 тыс. т	42600
	02.06.2005 г.	4,125	40	Цена продажи: от 41,6 евро за 1 т (5200 евро за лот) до 159,2 евро за 1 т (19900 евро за лот). Средняя цена продажи - 81,9 евро за 1 т	337850
Квота на ввоз говядины мороженой (код ТН ВЭД России 0202)	05.09.2003 г.	31,5	110	Торги на понижение стартовой цены, продано по стартовой цене	3465000
	11.10.2004 г.	42	93	Продана 41,5 тыс. т, не продан 1 лот в 0,5 тыс. т. Цена продажи: от 93 евро за 1 т (46500 евро за лот) до 94 евро за 1 т (47000 евро за лот). Средняя цена продажи - 93,05 евро за 1 т	3676000
	02.06.2005 г.	64,5	80	Цена продажи: от 168 евро за 1 т (84000 евро за лот) до 210 евро за 1 т (105000 евро за лот). Средняя цена продажи - 179,4 евро за 1 т	11574000
Квота на ввоз свинины (код ТН ВЭД России 0203)	05.09.2003 г.	33,75	100	Торги на понижение стартовой цены, продано по стартовой цене	3375000
	11.10.2004 г.	45	102,2	Цена продажи: от 364 евро за 1 т (182000 евро за лот) до 580 евро за 1 т (290000 евро за лот). Средняя цена продажи - 466,8 евро за 1 т	20232000
	02.06.2005 г.	70,11	120 и 555 т по 117,1	Цена продажи: от 512 евро за 1 т (256000 евро за лот) до 658 евро за 1 т (329000 евро за лот). Средняя цена продажи - 581,3 евро за 1 т	40755000
Итого в 2003 г.					6840000
Итого в 2004 г.					23950600
Итого в 2005 г.					52666850

В рамках присоединения Российской Федерации к Всемирной торговой организации (далее - ВТО) 15 июня 2005 года было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о торговле некоторыми видами мяса птицы, говядины и свинины (далее - Соглашение).

По условиям Соглашения количественная мера, применяемая в 2003-2005 годах в отношении экспорта из США в Российскую Федерацию мяса птицы, будет заменена особой мерой тарифного регулирования - ввозом на таможенную территорию Российской Федерации в течение календарного года определенного объема мяса птицы по пониженной пошлине. В Соглашении определены параметры особой меры в отношении говядины мороженой, свинины и мяса птицы на 2005-2009 годы. В отношении мяса птицы на 2005 год в Соглашении был установлен объем особой меры в размере 1090,4 тыс. т, в том числе доля США - 811,3 тыс. тонн.

В связи с подписанием Соглашения, предусматривающим увеличение объема квоты на импорт мяса птицы в 2005 году, постановлением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2005 года № 663 квота на ввоз мяса птицы на 2005 год была установлена в размере 1090 тыс. т, в том числе на ввоз из США - 811,9 тыс. тонн.

Соглашением предусматривается увеличение размера квот на ввоз мяса на территорию Российской Федерации в 2006-2009 годах по всем видам мяса: по говядине - на 4,7 %, по свинине - на 7,5 %, по мясу птицы - на 19,2 процента.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 года № 732 «Об импорте говядины, свинины и мяса домашней птицы в 2006-2009 годах» были установлены объемы ввоза мяса в Российскую Федерацию, соответствующие объемам ввоза, установленным Соглашением, а также предусмотрены предельные уровни ставок ввозных таможенных пошлин на говядину, свинину и мясо птицы, ввозимые в 2006-2009 годах. Минэкономразвития России ежегодно в установленном порядке вносит на утверждение в Правительство Российской Федерации ставки ввозных таможенных пошлин в пределах, предусмотренных данным постановлением Правительства Российской Федерации.

Указанным постановлением Правительства Российской Федерации был определен порядок выдачи Минэкономразвития России в 2006-2009 годах лицензий на ввоз мяса в Российскую Федерацию, соответствующий ранее установленному порядку. Но в отличие от ранее действовавшего порядка распределения импортных квот на ввоз мяса аукционная продажа в 2006-2009 годах части импортных квот не предусмотрена.

Размеры импортных квот на ввоз мяса, установленные Соглашением и постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 года № 732, представлены в таблице:

Код ТН ВЭД	Наименование товара	Размер импортной квоты, тыс. т			
		2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
0201	Говядина свежая или охлажденная	27,8	28,3	28,9	29,5
0202	Говядина мороженая	435,0	440,0	445,0	450,0
0203	Свинина	476,1	484,8	493,5	502,2
0207	Мясо птицы	1130,8	1171,2	1211,6	1252,0

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 года №№ 728, 729, 730, 731 были установлены объемы ввоза мяса в Российскую Федерацию в 2006 году, соответствующие объемам ввоза, определенным на 2006 год Соглашением и постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 года № 732, а также были установлены ставки ввозных таможенных пошлин на мясо на 2006 год.

Постановлениями Правительства Российской Федерации квоты были распределены по государствам-поставщикам: на ввоз в 2003 году мяса птицы, на ввоз в 2004, 2005 и

2006 году мяса птицы, говядины и свинины. Распределение квот на ввоз мяса птицы, говядины и свинины по государствам-поставщикам фактически не выполнялось участниками ВЭД по причине ввода ветеринарных запретов на ввоз мяса из отдельных государств-поставщиков. Постановлениями Правительства Российской Федерации в 2003-2005 годах было установлено, что в случае введения Государственной ветеринарной службой Российской Федерации полного или частичного запрета на ввоз мяса из какого-либо государства-поставщика по причине неблагоприятной эпизоотической обстановки участники ВЭД, имеющие лицензию на ввоз указанного мяса из этого государства-поставщика, имеют право переоформить ее на лицензию на ввоз этого же мяса из другого государства-поставщика в том же количестве вне зависимости от общего объема квоты, установленной для этого государства-поставщика.

По данным Минсельхоза России, в 2003-2004 годах и за 9 месяцев 2005 года Государственной ветеринарной службой Российской Федерации было введено 83 запрета на ввоз из дальнего зарубежья продукции животного происхождения, в том числе:

- в 2003 году - 24 запрета на ввоз мяса птицы, говядины и свинины из Аргентины, Австрии, Бельгии, Бразилии, Германии, Голландии, Дании, Канады, Норвегии, Парагвая, Португалии, Словакии, США, Швеции;

- в 2004 году - 34 запрета на ввоз мяса птицы, говядины и свинины из Австрии, Бразилии, Вьетнама, Великобритании, Голландии, Дании, Испании, Кореи, Канады, Китая, Монголии, Парагвая, Словакии, США, Тайваня, Финляндии, Швеции, Японии;

- за 9 месяцев 2005 года - 25 запретов на ввоз мяса птицы, говядины и свинины из Бразилии, Великобритании, Греции, Италии, Китая, США, Финляндии.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 года № 733 было установлено, что в случае введения в 2006-2009 годах Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору полного или частичного запрета на ввоз мяса из какого-либо государства-поставщика по причине неблагоприятной эпизоотической обстановки участник ВЭД, имеющий лицензию на ввоз мяса из этого государства-поставщика, имеет право после проведения консультаций с этим государством-поставщиком переоформить ее на лицензию на ввоз этого же мяса из любого другого государства-поставщика в том же количестве вне зависимости от общего объема квоты, установленной для этого государства-поставщика. Проводить консультации с государствами-поставщиками с целью определения возможности поставки котируемых объемов мясопродуктов или переоформления квот на другие государства-поставщики было поручено Минэкономразвития России совместно с Минсельхозом России.

Минсельхоз России с момента подготовки постановлений Правительства Российской Федерации, регулирующих импорт мяса в 2004 году, выступает против распределения квот на ввоз мяса по странам, так как эти меры способствуют ограничению возможности выбора российскими импортёрами партнеров, обеспечивающих необходимое качество поставляемой продукции по конкурентной цене. По мнению Минсельхоза России, принцип странового распределения импортных квот является причиной нестабильности импортных поставок. Действующее закрепление объемов квот за странами не отражает фактической географии поставок мяса. В итоге, к примеру, мясокомбинат в г. Ангарске должен закупать мясо в Европе, хотя мог бы выбрать поставщиков из близлежащих стран. ЕС и США не могут поставить весь объем мяса в рамках закрепленной за ними квоты. Кроме того, мясо из этих стран является более дорогим по сравнению с мясом из стран Латинской Америки.

Так, по говядине мороженой страновое распределение квоты на 2006 год предусматривает поставку 80 % мяса из стран ЕС (343,8 тыс. т), которые могут предложить лишь ограниченные объемы дорогого мяса. В результате квота на ввоз говядины моро-



женой из стран ЕС за I полугодие 2006 года была выбрана лишь на 6 %. Около 70 % импорта говядины мороженой ввозится по внеквотной ставке пошлины (в основном из Аргентины и Бразилии), что означает удорожание импорта на 15-20 процентов.

С целью урегулирования возникшей в 2006 году проблемы ввоза мяса по квотам было принято постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2006 года № 553, дополняющее перечень ситуаций, при которых участники ВЭД имеют право переоформить лицензию на ввоз мяса. В случае продолжения действия более 3 месяцев в году ранее введенных государством-поставщиком ограничений на экспорт и (или) отсутствия необходимого количества товара на рынках государства-поставщика участники ВЭД имеют право переоформить лицензию в установленном порядке после проведения консультаций с государством-поставщиком.

По информации Минсельхоза России, длительный процесс проведения консультаций с государствами-поставщиками не позволяет оперативно реагировать на изменения конъюнктуры рынка, что является причиной неиспользования квот в полном объеме. Это приводит к росту цен на импортируемое мясо, которое импортеры вынуждены ввозить по повышенным (внеквотным) ставкам пошлины.

Выдача участникам ВЭД лицензий на импорт мяса в 2003-2006 годах проводилась управлениями уполномоченных Минэкономразвития России в субъектах и отдельных регионах Российской Федерации на основании заявлений участников ВЭД, представленных по месту государственной регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя.

Анализ данных Минэкономразвития России о выданных в 2003-2005 годах лицензиях на импорт мяса показал, что в ряде случаев лицензии на ввоз мяса выдавались участникам ВЭД сверх выделенных этим участникам ВЭД импортных квот за счет квот, выделенных другим участникам ВЭД.

Такие лицензии выдавались управлениями уполномоченных Минэкономразвития России на основании так называемых совместных контрактов, в большей части которых в качестве покупателя поставляемого иностранным поставщиком мяса указаны два российских юридических лица: участник ВЭД, получивший лицензию на ввоз мяса, и участник ВЭД, в счет квоты которого получена лицензия на ввоз мяса. По тексту контрактов упоминание об участнике ВЭД, в счет квоты которого получена лицензия на ввоз мяса, встречается только в разделе контракта, оговаривающего обязанности покупателя. Обязанности покупателя практически во всех контрактах такого рода распределены между участниками ВЭД следующим образом. На участника ВЭД, в счет квоты которого получена лицензия на ввоз мяса, возлагались лишь формальные обязанности по согласованию спецификаций, сроков поставки и проверки качества товара. На участника ВЭД, получившего лицензию, возлагались все остальные обязанности покупателя: осуществление платежей за товары; ведение дел, связанных с организацией отгрузки, транспортировки и приемки товара; последующая продажа и обслуживание товара.

Выдача управлениями уполномоченных Минэкономразвития России лицензий на объем ввоза мяса на территорию Российской Федерации, превышающий выделенную участнику ВЭД квоту, на основании совместных контрактов в счет квоты, выделенной другому участнику ВЭД, являлась нарушением утвержденных Минэкономразвития России методик и инструкций по распределению предельных объемов ввоза и выдаче лицензий на импорт мяса. Согласно указанным методикам и инструкциям, в случае если импортная квота для участника ВЭД, рассчитанная в установленном порядке, превышает объемы, которые участник ВЭД намерен ввезти на территорию Российской Федерации, лицензия выдается на объемы, указанные в заявлении участника ВЭД, а разница учитывается Минэкономразвития России. В случае если импортная квота для

участника ВЭД такая же или меньше тех объемов, которые указаны в заявлении, то лицензии выдаются в объеме выделенной квоты. Кроме того, в данных инструкциях указано, что лицензии выдаются на основании выписки из протокола, в котором зафиксировано закрепление квот по участникам ВЭД, произведенное Минэкономразвития России. Распределение невыбранных квот на ввоз мяса путем передачи отдельным участникам ВЭД квот, не выбранных другими участниками ВЭД, на основании совместных контрактов инструкциями, регулирующими порядок перераспределения невыбранных квот на ввоз мяса птицы, говядины и свинины, не предусмотрено.

Выдача Минэкономразвития России лицензий на объем ввоза мяса на территорию Российской Федерации, превышающий выделенную участнику ВЭД квоту, на основании совместных контрактов в счет квоты, выделенной другому участнику ВЭД, является не чем иным, как передачей лицензий, которые в соответствии с инструкциями, регулирующими распределение квот на ввоз мяса и выдачу лицензий, передаче другим юридическим лицам не подлежат.

Получение лицензий с нарушением установленных условий и представление их в таможенные органы при выпуске ввозимого мяса для внутреннего потребления привело к незаконному предоставлению тарифных льгот участникам ВЭД, не обладающим долями тарифных квот, распределенными в установленном порядке.

Минэкономразвития России приказом от 31 июля 2006 года № 211 признало недействительными со дня выдачи лицензии на ввоз говядины свежей или охлажденной, говядины мороженой и свинины, выданные участникам ВЭД с превышением объемов тарифных квот, выделенных этим участникам ВЭД, и информировало ФТС России о признании лицензий недействительными для принятия мер по взысканию неуплаченных сумм таможенных платежей.

На сегодняшний день вопросы, связанные с выдачей лицензий в случае ввоза участниками ВЭД мяса по совместным контрактам, по-прежнему требуют дополнительной регламентации нормативными правовыми актами. По информации Минэкономразвития России, в настоящее время Министерством осуществляется подготовка изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2005 года № 364 «Об утверждении положений о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий». В рамках указанной работы предполагается, в том числе, конкретизировать условия применения лицензирования в сфере внешней торговли товарами в отношении совместных контрактов участников ВЭД.

Анализ данных Минэкономразвития России о выданных в 2006 году лицензиях на импорт мяса показал, что в ряде случаев факты выдачи лицензий на ввоз мяса организациям, не имеющим квот на ввоз мяса, либо факты выдачи организациям лицензий на ввоз мяса в объемах, превышающих выделенные организации квоты, были связаны с реорганизацией организаций. Реорганизация участников ВЭД происходила в форме преобразования, присоединения и выделения.

При реорганизации юридических лиц в форме преобразования (изменение организационно-правовой формы) и в форме присоединения права и обязанности одного юридического лица полностью переходят к другому юридическому лицу. В этих случаях вместе со всеми правами и обязанностями юридического лица переходят права и обязанности, возникшие вследствие заключения всех внешнеторговых сделок, а также всех сделок, связанных с внешнеторговой деятельностью юридического лица. При реорганизации юридических лиц в форме преобразования и в форме присоединения оформление лицензий на юридическое лицо, к которому перешли все права и обязанности, является необходимым условием выполнения обязательств юридического лица, связанных с выполнением внешнеторговых контрактов на закупку мяса.

Таким образом, в случае реорганизации участников ВЭД в форме преобразования и в форме присоединения оформление лицензий на ввоз мяса на участника ВЭД, к которому перешли все права и обязанности участника ВЭД - получателя квот (в счет квот которого оформляются лицензии), обосновано и не противоречит «историческому» принципу распределения квот между участниками ВЭД.

При реорганизации юридических лиц в форме выделения из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц права и обязанности юридического лица переходят к другому юридическому лицу частично. В этом случае переход прав и обязанностей, возникших вследствие заключения внешнеторговых сделок, от юридического лица к выделенному юридическому лицу осуществляется по волеизъявлению сторон и не является необходимым условием при проведении реорганизации юридических лиц в форме выделения.

Таким образом, в случае реорганизации участников ВЭД в форме выделения оформление лицензий на ввоз мяса на участника ВЭД, к которому частично перешли права и обязанности юридического лица - получателя квот (в счет квот которого оформляются лицензии), не обосновано и противоречит «историческому» принципу распределения квот между участниками ВЭД.

Поскольку квоты распределяются между участниками ВЭД, осуществлявшим в предыдущем году ввоз в Российскую Федерацию мяса, в случае реорганизации в форме выделения оформление лицензий на новое юридическое лицо на основании перехода прав и обязанностей по контрактам текущего года дает возможность новому юридическому лицу ввезти мясо по пониженной таможенной пошлине, и как следствие, приведет к тому, что квоты в дальнейшем будут распределяться на новое юридическое лицо, то есть фактически произойдет переуступка прав на получение квот от одной организации к другой организации.

Вопросы, связанные с оформлением лицензий на ввоз мяса в случаях реорганизации участников ВЭД: порядок выдачи лицензий участникам ВЭД, дальнейший порядок распределения квот между участниками ВЭД, требуют регламентации соответствующими нормативными правовыми актами.

По информации Минсельхоза России, «исторический» принцип распределения квот на основе объемов ввоза в предшествующий год стимулирует импортеров к полному использованию квоты, невзирая на экономическую эффективность импорта. Кроме того, «исторический» принцип стимулирует внеквотный ввоз мяса, поскольку позволяет импортерам увеличить свою долю при распределении квот в последующий год. Учитывая высокие темпы роста российского производства мяса, и прежде всего мяса птицы и свинины, а также ежегодное увеличение объемов импортных квот, ввоз мяса в больших объемах приводит к избыточному предложению мяса на российском рынке.

### **3. Импорт сельскохозяйственной продукции, на ввоз которой установлены количественные ограничения (квоты), причины внеквотного ввоза сельскохозяйственной продукции на территорию Российской Федерации**

Согласно данным, представленным Минэкономразвития России, в 2003 году импорт в Россию всех видов мяса и мясных субпродуктов (товарная группа 02 ТН ВЭД России) составил 2,6 млн. т и уменьшился по сравнению с 2002 годом на 10,9 процента. По сравнению с 2002 годом в 3,5 раза сократился импорт говядины свежей или охлажденной, свинины - на 12,5 %, мяса птицы - на 16,5 %, тогда как импорт говядины мороженой увеличился на 4,5 процента.

Попадающая часть мяса всех видов (93,1 %) в 2003 году была импортирована из стран дальнего зарубежья - 2,4 млн. тонн. В общем объеме импорта мяса и мясопродуктов из стран дальнего зарубежья в 2003 году говядина свежая или охлажденная составила 9,9 тыс. т (0,4 %), говядина мороженая - 332,2 тыс. т (13,9 %), свинина - 513,5 тыс. т (21,5 %), мясо птицы - 1147,8 тыс. т (48 %). В 2003 году по сравнению с 2002 годом общий объем импорта мяса из стран дальнего зарубежья снизился на 12,8 процента. Импорт говядины свежей или охлажденной из стран дальнего зарубежья сократился в 3,5 раза, говядины мороженой - на 1,3 %, свинины - на 14,5 %, мяса птицы - на 16,3 процента.

Основные поставки говядины свежей или охлажденной в 2003 году производились из Германии (9,3 тыс. т, 93,0 %). В 2003 году основные поставки говядины мороженой осуществлялись из Украины (146,7 тыс. т, 30,0 %). Далее идут: Бразилия (87,6 тыс. т, 17,9 %), Германия (45,5 тыс. т, 9,3 %), Испания (41,5 тыс. т, 8,5%). Лидером по импортным поставкам свинины являлась Бразилия (305,5 тыс. т, 58,0), далее следуют: Польша (79,3 тыс. т, 15,1 %), Китай (43,5 тыс. т, 8,3 %). В импорте мяса птицы на первом месте со значительным отрывом находятся США (700,3 тыс. т, 61,0 %), на втором месте - Бразилия (192,3 тыс. т, 16,7 %), на третьем - Франция (72,6 тыс. т, 6,3 %), на четвертом - Германия (55,2 тыс. т, 4,8 процента).

Согласно данным, представленным Минэкономразвития России, в 2004 году импорт в Россию всех видов мяса и мясных субпродуктов составил 2495,1 тыс. т и уменьшился по сравнению с 2003 годом на 5,2 % (-137,8 тыс. т). Уменьшение импорта в основном коснулось мяса птицы - на 7,5 %, на долю которого приходилось 44,1 % в общих объемах импорта мяса, свинины - на 15 %, на долю которой приходилось 18,2 % в общих объемах импорта мяса. Попадающая часть мяса всех видов (96,3 %) в 2004 году была импортирована из стран дальнего зарубежья: 2401,5 тыс. т, что на 2,2 % меньше поставок в 2003 году. Импорт говядины свежей или охлажденной составил 20,1 тыс. т и возрос по сравнению с предыдущим годом в 2 раза, говядины мороженой - 408,3 тыс. т (+20,1 %). При этом импорт свинины составил 447 тыс. тонн и снизился на 14,4 %, мяса и субпродуктов птицы - 1101,1 тыс. т (-7,4 процента).

В 2004 году, как и в предыдущем, основные поставки говядины свежей и охлажденной производились из Германии (16,2 тыс. т, 80,2 %). Основные поставки говядины мороженой осуществлялись из Бразилии (146,6 тыс. т, 29,9 %), Аргентины (84,1 тыс. т, 17,1 %), Украины (78,3 тыс. т, 16,0 %), Ирландии (36,8 тыс. т, 7,5 %), Испании (32,3 тыс. т, 6,6 %), Германии (29,9 тыс. т, 6,1 %), Италии (22,1 тыс. т, 4,5 %). Лидером по импортным поставкам свинины по-прежнему являлась Бразилия (256,1 тыс. т, 56,3 %), кроме того, это мясо ввозилось из Польши (28,5 тыс. т, 6,3 %), Дании (27,5 тыс. т, 6,1 %), Китая (25,4 тыс. т, 5,6 %). В импорте мяса птицы традиционно на первом месте со значительным отрывом находятся США (717,5 тыс. т, 65,2 %), на втором месте - Бразилия (188,7 тыс. т, 17,1 %), на третьем - Германия (72 тыс. т, 6,5 %), на четвертом - Франция (49,1 тыс. т, 4,5 процента).

По данным, представленным Минэкономразвития России, из стран дальнего зарубежья было ввезено по лицензиям, выданным Минэкономразвития России в счет квот 2003 года: говядины свежей или охлажденной - 3,3 тыс. т (28,7 % от выделенной квоты); говядины мороженой - 229,5 тыс. т (72,9 % от выделенной квоты); свинины - 321,2 тыс. т (95,2 % от выделенной квоты). Из всех стран было ввезено мяса птицы - 545,0 тыс. т (73,3 % от выделенной квоты).

Из стран дальнего зарубежья было ввезено по лицензиям, выданным Минэкономразвития России в счет квот 2004 года: говядины свежей или охлажденной - 15,4 тыс. т (56 % от выделенной квоты); говядины мороженой - 390,3 тыс. т (92,9 % от выделенной

квоты); свинины - 434,7 тыс. т (96,6 % от выделенной квоты). Из всех стран было ввезено мяса птицы - 983,1 тыс. т (93,6 % от выделенной квоты).

По данным Минэкономразвития России, ввоз мяса в 2003 году сверх установленных квот характеризовался следующими показателями. Говядины свежей или охлажденной из стран дальнего зарубежья сверх квот было ввезено 1,8 тыс. т, в том числе ввезено в таможенном режиме свободной таможенной зоны - 1,7 тыс. тонн. Сверх квот из стран дальнего зарубежья было ввезено 15,3 тыс. т говядины мороженой и 28,8 тыс. т свинины, из них ввезено в таможенном режиме свободной таможенной зоны - 8,1 тыс. т говядины и 16,7 тыс. т свинины. Мяса птицы без лицензий в 2003 году было выпущено на территорию Российской Федерации 101,6 тыс. т, в том числе выпущено под таможенный режим свободной таможенной зоны - 76,2 тыс. тонн.

По данным Минэкономразвития России, в 2004 году ввоз мяса сверх установленных квот характеризовался следующими показателями. Говядины свежей или охлажденной из стран дальнего зарубежья сверх квот было ввезено 4,7 тыс. т, в том числе ввезено в таможенном режиме свободной таможенной зоны - 4,5 тыс. тонн. Сверх квот из стран дальнего зарубежья было ввезено 26,5 тыс. т говядины мороженой и 19,5 тыс. т свинины, что составило, соответственно, 6,5 % и 4,4 % от общего объема импорта этих товаров из стран дальнего зарубежья. Из указанного количества 16,3 тыс. т говядины мороженой и 18,4 тыс. т свинины были ввезены в таможенном режиме свободной таможенной зоны, в таможенном режиме выпуска для внутреннего потребления с уплатой повышенной импортной пошлины было ввезено 10,3 тыс. т говядины мороженой и 1,1 тыс. т свинины. Мяса птицы в 2004 году без лицензий было выпущено на территорию Российской Федерации 137 тыс. т, что составило 12,4 % от общего импорта этого товара. При этом весь объем мяса птицы, поставленный сверх квот, был помещен под таможенный режим свободной таможенной зоны.

Основной объем мяса, ввезенный на территорию Российской Федерации в таможенном режиме свободной таможенной зоны, был ввезен в Калининградскую область. По данным Минэкономразвития России, полученным от ФТС России, из общего количества мясопродуктов - 234,5 тыс. т, ввезенных в 2003 году на территорию Калининградской области, говядина свежая или охлажденная составила 2,6 тыс. т, говядина мороженая - 13,9 тыс. т, свинина - 66,7 тыс. т, мясо птицы - 136,5 тыс. т, что больше аналогичных показателей 2002 года по говядине свежей или охлажденной на 13,1 %, говядине мороженой - на 21,6 %, свинине - на 36,5 %, по мясу птицы - на 18,6 процента. Из общего объема импорта этих видов мяса в таможенном режиме свободной таможенной зоны в 2003 году было ввезено 2,6 тыс. т говядины свежей или охлажденной, 8,8 тыс. т говядины мороженой, 19,2 тыс. т свинины и 95,2 тыс. т мяса птицы, остальное мясо было ввезено в таможенном режиме выпуска для свободного обращения по лицензиям на импорт мяса, выданным Минэкономразвития России.

По данным Минэкономразвития России, в 2004 году импорт в Калининградскую область всех видов мяса и мясных субпродуктов составил 290,4 тыс. т и увеличился по сравнению с 2003 годом на 23,7 процента. В общем количестве мясопродуктов, ввезенных на территорию Калининградской области, говядина свежая или охлажденная составила 4,6 тыс. т, говядина мороженая - 36,5 тыс. т, мясо птицы - 163,1 тыс. т, что больше аналогичных показателей в предшествующем году по говядине свежей или охлажденной - в 1,8 раза, говядине мороженой - в 2,6 раза, по мясу птицы - на 19,5 процента. При этом наблюдался более высокий темп роста импорта мяса в таможенном режиме свободной таможенной зоны, как в целом по группе, так и по отдельным видам. Из общего объема импорта всех видов мяса в указанном режиме было оформлено мяса в целом 189,6 тыс. т, что на 37 % больше, чем в 2003 году, говядины свежей или охлажденной -

4,5 тыс. т (в 1,7 раза), говядины мороженой - 16,2 тыс. т (в 1,8 раза), мяса птицы - 134,2 тыс. т (на 40,9 %). Объем импорта свинины в 2004 году в целом уменьшился по сравнению с 2003 годом на 7 % и составил 62 тыс. тонн. Ввоз свинины в таможенном режиме свободной таможенной зоны также сократился на 7,7 % и составил 17,7 тыс. тонн.

По данным, представленным ФТС России, в 2005 году в общем количестве мясопродуктов, ввезенных на территорию Калининградской области, говядина свежая или охлажденная составила 4,5 тыс. т, говядина мороженая - 26,0 тыс. т, свинина - 55,6 тыс. т, что меньше аналогичных показателей в предшествующем году по говядине свежей или охлажденной - на 2,2 %, говядине мороженой - на 28,8 %, свинине - на 10,4 процента. Мяса птицы было ввезено 231,0 тыс. т, что на 41,7 % больше, чем в 2004 году. Импорт в Калининградскую область всех видов мяса в таможенном режиме свободной таможенной зоны составил 241,6 тыс. т, что на 27,5 % больше, чем в 2004 году. Говядины свежей или охлажденной было ввезено столько же, сколько и в 2004 году - 4,5 тыс. тонн. Ввоз говядины мороженой и свинины сократился по сравнению с 2004 годом: говядины мороженой ввезено 13,6 тыс. т (на 16 % меньше), свинины - 15,1 тыс. т (на 15 % меньше). Мяса птицы было ввезено 208,4 тыс. т, что на 55,3 % больше, чем в 2004 году.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2000 года № 526 на отдельные виды товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны, действующем на территории Особой экономической зоны (далее - ОЭЗ) в Калининградской области, были установлены количественные ограничения. Помещать под таможенный режим свободной таможенной зоны товары, ввозимые на территорию ОЭЗ в Калининградской области сверх установленных количеств, было запрещено. Ввоз товаров на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны по кодам ТН ВЭД России, по которым были установлены количественные ограничения, осуществлялся при наличии свидетельств, выданных администрацией Калининградской области. Свидетельства выдавались администрацией Калининградской области на основании сертификатов, полученных победителями аукционов по продаже квот на ввоз на территорию ОЭЗ в Калининградской области товаров из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны. В отношении ввоза мяса были установлены следующие ограничения на ввоз:

- говядины свежей или охлажденной (код ТН ВЭД России 0201) - 10 тыс. т в 2003 году, 10 тыс. т в 2004 году, 9 тыс. т в 2005 году;
- говядины мороженой (код ТН ВЭД России 0202) - 27 тыс. т в 2003 году, 26 тыс. т в 2004 году, 25 тыс. т в 2005 году;
- свинины (код ТН ВЭД России 0203) - 23,5 тыс. т в 2003 году, 20,3 тыс. т в 2004 году, 17,2 тыс. т в 2005 году;
- мяса птицы (код ТН ВЭД России 0207 11, 0207 12, 0207 13, 0207 14 200 0, 0207 14 600 0, 0207 14 910 0, 0207 14 990 0) - 5 тыс. т в 2003 году, 3 тыс. т в 2004 году, 3 тыс. т в 2005 году.

Анализ данных о ввозе в 2003-2005 годах мяса на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны показал, что установленные в Калининградской области квоты на ввоз говядины и свинины не были превышены, а ввоз мяса птицы значительно превысил квоты.

Превышение ввоза мяса птицы над установленными квотами обусловлено тем, что в Калининградской области квота на ввоз мяса птицы в таможенном режиме свободной таможенной зоны установлена не на все мясо птицы, а только на некоторые виды мяса (установлена на часть кодов ТН ВЭД России товарной позиции 0207). В то время как квота на ввоз мяса птицы, установленная в рамках специальной защитной меры поста-

новлениями Правительства Российской Федерации, регулирующими импорт мяса птицы на территорию Российской Федерации в таможенном режиме для внутреннего потребления, ограничивает ввоз всего мяса птицы (установлена на все коды ТН ВЭД России товарной позиции 0207).

По данным ФТС России, в 2003 году в таможенном режиме свободной таможенной зоны на территорию ОЭЗ в Калининградской области в рамках квоты, установленной в Калининградской области (5 тыс. т), по кодам ТН ВЭД России, по которым была установлена квота, было ввезено 0,2 тыс. т мяса птицы. Остальное мясо птицы, ввезенное на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны - 95 тыс. тонн, было ввезено вне квоты в основном по кодам ТН ВЭД России: 0207 14 700 0 (прочие части тушек курицы) - 57,5 тыс. т; 0207 14 400 0 (части тушек курицы - спинки, спинки вместе с шейкой) - 20 тыс. тонн. В 2004 году в таможенном режиме свободной таможенной зоны на территорию ОЭЗ в Калининградской области в рамках квоты (3 тыс. т) по кодам ТН ВЭД России, по которым была установлена квота, было ввезено 0,7 тыс. т мяса птицы. Остальное мясо птицы, ввезенное на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны - 133,5 тыс. т, было ввезено вне квот в основном по тем же кодам ТН ВЭД России, что и в 2003 году: 0207 14 700 0 - 66,4 тыс. т, 0207 14 400 0 - 31,7 тыс. тонн. В 2005 году в таможенном режиме свободной таможенной зоны на территорию ОЭЗ в Калининградской области в рамках квоты (3 тыс. т) по кодам ТН ВЭД России, по которым была установлена квота, было ввезено 1,6 тыс. т мяса птицы. Остальное мясо птицы, ввезенное на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны - 206,8 тыс. т, было ввезено вне квот в основном по тем же кодам ТН ВЭД России, что и в 2003-2004 годах: 0207 14 700 0 - 103,2 тыс. т, 0207 14 400 0 - 46,3 тыс. тонн.

Таким образом, при наличии квоты на ввоз мяса птицы, действующей в Калининградской области по наиболее часто ввозимым видам мяса - код ТН ВЭД России 0207 14 200 0 (половины или четверти части тушек курицы) и 0207 14 600 0 (ножки курицы и куски из них), участниками ВЭД мясо птицы ввозилось в основном по коду 0207 14 700 0 (прочие части тушек курицы), в отношении которого квота на ввоз в Калининградскую область не была введена.

Ввезенное в Калининградскую область мясо птицы подвергалось переработке, продукты переработки вывозились на остальную территорию Российской Федерации в таможенном режиме выпуска для внутреннего потребления из режима свободной таможенной зоны как товары, произведенные в ОЭЗ, без уплаты таможенных платежей (кроме таможенных сборов) и без применения мер экономической политики (мер по нетарифному государственному регулированию внешнеторговой деятельности), то есть без учета квот на ввоз мяса птицы, действующих на всей территории Российской Федерации.

Основной объем мяса птицы на территорию ОЭЗ в Калининградской области сверх установленных количественных ограничений был ввезен ООО «Продукты питания Калининград». При наличии количественных ограничений на ввоз мяса птицы, действующих в Калининградской области по наиболее часто ввозимым остальными участниками ВЭД на территорию Российской Федерации видам мяса, ООО «Продукты питания Калининград» мясо птицы ввозило в основном в виде задних половин тушек, в отношении которых количественные ограничения на ввоз в Калининградскую область не были введены. В дальнейшем задние половин тушек разделялись на две части для получения окорочков, ввоз которых в Калининградскую область был ограничен.

Ввезенное на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны мясо птицы вывозилось на остальную территорию Рос-

сийской Федерации в виде мяса птицы с приправами в таможенном режиме выпуска для внутреннего потребления из режима свободной таможенной зоны как товар, переработанный в ОЭЗ и считающийся произведенным в ОЭЗ, без уплаты таможенных платежей в федеральный бюджет. Вся переработка заключалась в распиле задних половин тушек на две части для получения окорочков и присыпке их солью и специями. Такие операции считаются не отвечающими критерию достаточной переработки для того, чтобы признать мясо птицы с приправами продуктом, произведенным в ОЭЗ.

Согласно Федеральному закону от 22 января 1996 года № 13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» товар считается произведенным в ОЭЗ, если величина добавленной стоимости его обработки (переработки) составляет не менее 30 % и его обработка (переработка) влечет за собой изменение кода товара по таможенной классификации. Порядок определения происхождения товара из ОЭЗ устанавливается администрацией ОЭЗ совместно с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в области таможенного дела.

Порядок определения происхождения товаров из ОЭЗ в Калининградской области был определен распоряжением администрации Калининградской области и Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 31 декабря 1998 года № 296-р/01-14/1365, в соответствии с которым происходящими из ОЭЗ в Калининградской области считаются товары, полностью произведенные или подвергнутые достаточной переработке на территории ОЭЗ. Документом, подтверждающим происхождение товара из ОЭЗ, является сертификат о происхождении товара, выдаваемый Калининградской торгово-промышленной палатой.

Товары считаются подвергнутыми достаточной переработке на территории ОЭЗ в Калининградской области при одновременном выполнении следующих условий: изменение классификационного кода товара по ТН ВЭД России на уровне любого из первых четырех знаков, добавленная стоимость обработки (переработки) товара составляет не менее 30 процентов. Считаются не отвечающими критерию достаточной переработки операции по обеспечению сохранности товаров, по подготовке товаров к продаже и транспортировке, по смешиванию товаров.

Анализ описания технологического процесса производства ООО «Продукты питания Калининград» мяса птицы с приправами показал, что операции технологического процесса являются операциями по подготовке мяса к продаже и транспортировке, а также операциями по смешиванию товаров (мяса и приправ), то есть не отвечают критерию достаточной переработки для того, чтобы считать мясо птицы с приправами продуктом, произведенным на территории ОЭЗ в Калининградской области.

Основная часть затрат по переработке мяса (расходы, связанные с арендой производственных помещений и технологического оборудования, расходы на вспомогательные материалы) была сформирована ООО «Продукты питания Калининград» на основании бартерных договоров, заключенных с организациями - покупателями мяса птицы с приправами. Завышение стоимости поставляемых этими организациями вспомогательных материалов, а также завышение стоимости аренды позволило при расчете добавленной стоимости переработки получить долю добавленной стоимости переработки более 50 процентов.

Анализ договорных отношений, существующих между ООО «Продукты питания Калининград» и этими организациями, позволяет сделать вывод о том, что все эти организации, включая ООО «Продукты питания Калининград», входят в состав холдинга. В состав холдинга входит также и переработчик - компания «Продукты питания Комбинат», которому ООО «Продукты питания Калининград» передает мясо птицы в переработку.



Вхождение всех этих компаний в состав холдинга позволяет устанавливать любую стоимость переработки мяса и соответственно получить при расчетах любую долю добавленной стоимости переработки.

Анализ актов экспертиз происхождения товара, на основании которых мясо птицы с приправами считалось произведенным на территории ОЭЗ в Калининградской области, установил, что реальная доля добавленной стоимости переработки по мясу с приправами составляет менее 30 процентов.

Мясо птицы с приправами, вывезенное с территории ОЭЗ в Калининградской области на остальную территорию Российской Федерации, должно было облагаться ввозными таможенными пошлинами и другими платежами при таможенном оформлении товаров. К мясу птицы с приправами должны были применяться меры по нетарифному государственному регулированию внешнеторговой деятельности (режим квотирования импорта).

Необходимо было принять действенные меры для ограничения внеквотного ввоза мяса птицы на территорию Российской Федерации через ОЭЗ в Калининградской области: включить в перечень товаров, ввоз которых в Калининградскую область в таможенном режиме свободной таможенной зоны ограничен, мясо птицы, классифицируемое по всем кодам ТН ВЭД России товарной позиции 0207; разработать более действенный механизм контроля за выполнением требований достаточности переработки мяса птицы на территории ОЭЗ, исключающий возможность вывоза мяса птицы в случае добавления в мясо соли и специй как товара, произведенного в ОЭЗ, без уплаты таможенных пошлин и других платежей, взимаемых при таможенном оформлении товаров.

С 1 апреля 2006 года порядок регулирования ввоза мяса птицы на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны изменился в связи с принятием Федерального закона от 10 января 2006 года № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее - новый закон).

В соответствии с новым законом перечень товаров, запрещенных к помещению под таможенный режим свободной таможенной зоны, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по предложению правительства Калининградской области.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2006 года № 186 в перечень товаров, запрещенных к помещению под таможенный режим свободной таможенной зоны, применяемый в Калининградской области, были включены: говядина свежая или охлажденная (код ТН ВЭД России 0201); говядина мороженая (код ТН ВЭД России 0202); свинина (код ТН ВЭД России 0203), кроме обваленных видов мяса. В отношении мяса птицы были запрещены к помещению под таможенный режим свободной таможенной зоны те же виды мяса, ввозимые по кодам ТН ВЭД России: 0207 11, 0207 12, 0207 13, 0207 14 200, 0207 14 600, 0207 14 910, 0207 14 990, на которые в 2000-2005 годах были установлены ограничения на ввоз в таможенном режиме свободной таможенной зоны на территорию ОЭЗ в Калининградской области.

Таким образом, в перечень товаров, запрещенных к помещению под таможенный режим свободной таможенной зоны, по-прежнему не вошло мясо птицы, в основном ввозимое на территорию ОЭЗ в Калининградской области: по коду ТН ВЭД России 0207 14 700 (60,6 % внеквотного ввоза мяса птицы в 2003 году, 49,8 % - в 2004 году, 49,9 % - в 2005 году), по коду ТН ВЭД России 0207 14 400 (21,1 % внеквотного ввоза мяса птицы в 2003 году, 23,8 % - в 2004 году, 22,4 % - в 2005 году). То есть более 70 % мяса птицы, ввозимого на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны и вывозимого на остальную территорию Российской Федерации в таможенном режиме выпуска для внутреннего потребления как товары, произведенные в ОЭЗ, без уплаты таможенных платежей и без учета квот на ввоз

мяса птицы, не попало в перечень товаров, запрещенных к помещению под таможенный режим свободной таможенной зоны.

В отношении вывоза продуктов переработки из Калининградской области новым законом установлено, что при выпуске для свободного обращения продуктов переработки уплачиваются суммы таможенных пошлин, налогов, которые подлежали бы уплате, если бы ввезенные и использованные в процессе переработки товары были заявлены к выпуску для свободного обращения. В новом законе определены особенности уплаты таможенных пошлин и налогов для отдельных случаев продуктов переработки.

Наиболее интересными с точки зрения участников ВЭД (в том числе и ООО «Продукты питания Калининград») являются другие положения нового закона, касающиеся переходного периода.

В новом законе установлено, что юридические лица, государственная регистрация которых осуществлена в Калининградской области и которые на день вступления в силу нового закона осуществляют свою деятельность на основании Федерального закона от 22 января 1996 года № 13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» (старого закона), в течение 10 лет с момента вступления нового закона в силу могут применять таможенный режим свободной таможенной зоны в порядке, определяемом новым законом, со следующими особенностями.

При выпуске для свободного обращения продуктов переработки товаров, ввезенных в соответствии с таможенным режимом свободной таможенной зоны, таможенные пошлины и налоги указанными юридическими лицами не уплачиваются, если товары соответствуют критериям переработки, установленным в статье 24 нового закона.

В статье 24 установлено, что товары считаются подвергнутыми достаточной переработке, если выполнено одно из следующих условий:

- в результате осуществления операций по переработке или изготовлению товаров произошло изменение классификационного кода товаров по ТН ВЭД России на уровне любого из первых четырех знаков;

- если в результате осуществления операций по переработке или изготовлению товаров произошло изменение стоимости товаров при достижении процентной доли добавленной стоимости 30 процентов.

Таким образом, в отличие от старого закона, в соответствии с которым товар считался произведенным в ОЭЗ при одновременном выполнении условий (изменение кода ТН ВЭД России и наличие определенной величины добавленной стоимости переработки), в новом законе указано, что товар считается подвергнутым достаточной переработке при выполнении одного из условий (изменение кода ТН ВЭД России или наличие определенной величины добавленной стоимости переработки).

В этой же статье нового закона установлено, что независимо от указанных условий, не отвечают критериям достаточной переработки операции:

- по обеспечению сохранности товаров, по подготовке товаров к продаже и транспортировке, по смешиванию товаров (то есть операции и ранее, в 2003-2005 годах, не считающиеся отвечающими критериям достаточной переработки);

- простые сборочные операции и иные операции, осуществление которых существенно не изменяет состояние товара, по перечню, определяемому Правительством Российской Федерации (новое положение в законодательстве).

Как указано в новом законе, выполнение условий достаточности переработки подтверждается сертификатом. Порядок применения критериев достаточной переработки и выдачи сертификатов определяется Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2006 года № 171 были утверждены правила применения критериев достаточной переработки и выдачи соответ-

ствующих сертификатов в отношении продуктов переработки товаров, ввезенных в соответствии с таможенным режимом свободной таможенной зоны, применяемым в Калининградской области.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2006 года № 184 в перечень простых сборочных и иных операций, осуществление которых существенно не изменяет состояние товара и которые не отвечают критериям достаточной переработки товаров, происходящих с территории ОЭЗ в Калининградской области, были включены операции: по смешиванию мяса птицы, в том числе механической обвалки, или мяса животных со специями (пряностями) и (или) растительными белками и (или) солью, посол мяса методом шприцевания, разделка необваленного мяса на части, а также операции по изготовлению мяса птицы механической обвалки.

Таким образом, в 2006 году нормативными правовыми актами - Федеральным законом и постановлениями Правительства Российской Федерации - были установлены нормы, направленные на устранение существовавшей в 2003-2005 годах практики ввоза мяса птицы на территорию Российской Федерации через ОЭЗ в Калининградской области под видом мяса птицы с приправами без уплаты таможенных платежей.

Установление вышеуказанных ограничений на вывоз мяса и продуктов переработки из ОЭЗ в Калининградской области на остальную территорию Российской Федерации сразу же повлияло на ввоз участниками ВЭД мяса на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны. По данным, представленным ФТС России, за период с января по август 2006 года импорт в Калининградскую область всех видов мяса в таможенном режиме свободной таможенной зоны составил 70,3 тыс. т: говядины свежей или охлажденной - 1,3 тыс. т (29 % от объема ввоза говядины свежей или охлажденной в таможенном режиме свободной таможенной зоны в 2005 году), говядины мороженой - 6,3 тыс. т (24 % от объема ввоза говядины мороженой в таможенном режиме свободной таможенной зоны в 2005 году), свинины - 10,1 тыс. т (18 % от объема ввоза свинины в таможенном режиме свободной таможенной зоны в 2005 году), мяса птицы - 52,6 тыс. т (25 % от объема ввоза мяса птицы в таможенном режиме свободной таможенной зоны в 2005 году).

Из стран дальнего зарубежья в январе-августе 2005 года было ввезено по лицензиям, выданным Минэкономразвития России в счет квот 2005 года: говядины свежей или охлажденной - 9,6 тыс. т (35 % от выделенной квоты); говядины мороженой - 263,8 тыс. т (61,4 % от выделенной квоты); свинины - 299,1 тыс. т (64 % от выделенной квоты); мяса птицы - 701,3 тыс. т (66,8 % от выделенной квоты).

Из стран дальнего зарубежья в январе-августе 2006 года было ввезено по лицензиям, выданным Минэкономразвития России в счет квот 2006 года: говядины свежей или охлажденной - 11,1 тыс. т (40 % от выделенной квоты); говядины мороженой - 114,7 тыс. т (26,4 % от выделенной квоты); свинины - 266,7 тыс. т (56,1 % от выделенной квоты); мяса птицы - 657,8 тыс. т (58,2 % от выделенной квоты).

Анализ приведенных данных о ввозе в 2005-2006 годах мяса на территорию Российской Федерации в таможенном режиме выпуска для внутреннего потребления по лицензиям, выданным Минэкономразвития России, показал следующее.

Ввоз говядины свежей или охлажденной в рамках установленных квот в 2006 году увеличился на 15,7 % по сравнению с аналогичным периодом 2005 года, ввоз говядины мороженой уменьшился на 56,6 %, свинины уменьшился на 10,9 %, мяса птицы уменьшился на 6,2 процента.

Значительное уменьшение ввоза в январе-августе 2006 года говядины мороженой по квотам вызвано страновым распределением квоты - 80 % объема выделенных квот на ввоз в 2006 году говядины мороженой приходится на страны ЕС, которые могут по-

ставить ограниченные объемы мяса по высоким ценам. Фактически основные поставки в Россию говядины мороженой в 2004-2005 годах приходились на Бразилию и Аргентину, из которых и в 2006 году осуществляется внеквотный ввоз этого мяса.

Другой причиной значительного уменьшения ввоза говядины мороженой является порядок переоформления лицензий на ввоз мяса, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 года № 733 на 2006-2009 годы, согласно которому участник ВЭД, имеющий лицензию на ввоз мяса, имеет право после проведения консультаций с государством-поставщиком переоформить ее на лицензию на ввоз этого же мяса из любого другого государства-поставщика, только в случае введения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору полного или частичного запрета на ввоз мяса из государства-поставщика по причине неблагоприятной эпизоотической обстановки.

Ситуация с ввозом говядины мороженой по квотам должна измениться в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2006 года № 553, дополняющего перечень ситуаций, при которых участники ВЭД имеют право переоформить лицензию на ввоз мяса в установленном порядке после проведения консультаций с государством-поставщиком: в случае продолжения действия более 3 месяцев в году ранее введенных государством-поставщиком ограничений на экспорт и (или) отсутствия необходимого количества товара на рынках государства-поставщика.

#### **4. Влияние квотирования импорта сельскохозяйственной продукции на агропродовольственный рынок, предложения по совершенствованию действующего режима квотирования импорта продовольствия**

Ограничение импорта мяса путем тарифного и нетарифного квотирования было введено в 2003 году с целью создания условий для развития отечественного животноводства. Квотирование импорта обеспечивает рост спроса на отечественную продукцию, что позволяет расширять отечественную сырьевую базу.

В то же время, с учетом длительности воспроизводственного цикла в животноводстве, сокращение предложения импортного мяса на внутреннем рынке не может быть замещено отечественной продукцией в краткосрочном периоде. Поэтому в условиях стабильного или растущего спроса на мясо образуется временный дефицит продукции, что приводит к росту цен на мясо. Повысившиеся цены на мясо служат стимулом для развития отечественного животноводства.

Таким образом, рост потребительских цен на внутреннем рынке в результате квотирования импорта мяса был ожидаем и предсказуем. Однако зафиксированные в 2004 году темпы роста потребительских цен на мясо и мясопродукты оказались выше ожидаемого уровня, что стало результатом действия ряда факторов.

Расчеты, проведенные Минсельхозом России, показывают, что вклад в потребительскую инфляцию от введения квот составил не более 0,5 процентного пункта.

Основными факторами, обеспечившими в 2004 году ускорение темпов роста потребительских цен на мясо, помимо указанных выше, стали:

- опережающий рост цен на энергоносители, топливо, коммунальные услуги, другие виды промышленной продукции;
- рост цен на мясо на мировом рынке;
- недостатки действующего механизма квотирования импорта мяса, прежде всего - распределение квот между странами;
- рост доходов населения.

По данным Минэкономразвития России, в 2003 году наблюдался рост цен по всем видам импортируемого мяса. Цены на импортную говядину свежую или охлажденную

увеличились на 5 %, говядину мороженую - на 10 %, свинину - на 13 %, мясо птицы - на 3 %. Рост цен наблюдался также и на импорт мяса из стран СНГ. Так, на говядину мороженую цены возросли на 16 %, свинину - в 1,4 раза, мясо птицы - в 1,5 раза.

В 2004 году по сравнению с 2003 годом наблюдался рост цен также по всем видам импортируемого мяса. Цены на говядину свежую или охлажденную, ввезенную из стран дальнего зарубежья, увеличились на 9,3 %, говядину мороженую - на 7,4 %, свинину - на 12,4 %, мясо птицы - на 2,6 процента. Цены на говядину мороженую, ввезенную из стран СНГ, увеличились на 42,4 %, свинину - на 16,4 процента.

Анализ динамики различных индексов цен, проведенный Минсельхозом России, показывает, что основными факторами ускорения инфляции в 2004 году был рост цен не на продовольственные товары, включая и мясо, а рост цен на энергоносители и другую промышленную продукцию. Рост цен на энергоносители и промышленную продукцию оказывает воздействие на повышение цен по всей цепочке производства и переработки мяса и других видов продовольствия.

Помимо инфляции, квотирование ввоза мяса оказывает влияние на протекание и других макроэкономических процессов, а также может иметь последствия в социальной сфере, причем это влияние может быть различным в краткосрочном и долгосрочном плане. Таким образом, влияние квотирования ввоза мяса на ситуацию в Российской Федерации не сводится лишь к влиянию на динамику потребительских цен. Его необходимо рассматривать с учетом специфики животноводческого производства и необходимости развития сельских территорий.

По предварительной оценке Минэкономразвития России, производство говядины в сельхозпредприятиях за январь-июнь 2006 года уменьшилось на 7,9 % по сравнению с аналогичным периодом 2005 года и составило 495,3 тыс. т (в живом весе). При этом к 1 июля 2006 года поголовье крупного рогатого скота в хозяйствах всех категорий составило 22,8 млн. голов (на 5,3 % меньше по сравнению с аналогичной датой 2005 года).

Приведенные данные свидетельствуют о растущем дефиците говядины и зависимости России от импортных поставок для обеспечения населения и мясоперерабатывающих предприятий этим видом мяса.

В связи с уменьшением поголовья крупного рогатого скота в I полугодии 2006 года предложение отечественной говядины на внутреннем рынке имеет тенденцию к сокращению при значительном увеличении импорта говядины в основном из стран дальнего зарубежья.

По данным Минэкономразвития России, объем импорта говядины из стран дальнего зарубежья в I полугодии 2006 года значительно увеличился. За указанный период было ввезено 8,3 тыс. т говядины свежей или охлажденной (на 52 % больше аналогичного периода 2005 года) и 214,6 тыс. т говядины мороженой (на 15 % больше аналогичного периода 2005 года).

При этом за рассматриваемый период по лицензиям было ввезено 90 % от общего объема импорта говядины свежей или охлажденной (7,4 тыс. т) и только 30 % от всего объема импорта говядины мороженой (64,7 тыс. т). Оставшиеся 70 % от всего объема импорта говядины мороженой было ввезено вне квоты, что повлекло увеличение средней таможенной стоимости импортной говядины мороженой более чем в 2 раза и, как следствие, рост на внутреннем рынке оптово-отпускных и потребительских цен на данную продукцию.

Так, в I полугодии 2006 года средняя таможенная стоимость импортной говядины мороженой увеличилась на 72 % и составила 2453,9 долл. США за тонну. Уменьшились поставки говядины мороженой из стран ЕС по причине недостаточного предложения данного вида мяса в этих странах, а также поставки из Бразилии, по основным произ-

водящим штатам которой Россельхознадзор ввел в конце 2005 года временные ограничения на ввоз говядины и свинины.

В I полугодии 2006 года сохраняются достаточно высокие темпы роста оптово-отпускных и потребительских цен. По данным Росстата, оптово-отпускная цена отечественных производителей на говядину с января по июнь 2006 года увеличилась на 14 % и составила 91,1 рубля за килограмм. Средняя потребительская цена говядины на кости за аналогичный период выросла на 6,8 % и составила в июне 2006 года 126,36 рубля за килограмм, а бескостной - на 5,9 % и составила 179,56 рубля за килограмм.

Таким образом, импорт говядины в Российскую Федерацию необходим для стабилизации положения на внутреннем рынке говядины и обеспечения потребностей населения и мясоперерабатывающих предприятий этим видом мяса.

Положение на российском рынке свинины более стабильное, чем на рынке говядины. По данным Росстата, расчетная численность свиней в хозяйствах всех категорий на 1 июля 2006 года составила 15,3 млн. голов, что на 4,7 % больше по сравнению с аналогичной датой прошлого года. По предварительной оценке, производство свинины в сельхозпредприятиях за январь-июнь 2006 года выросло на 8,9 % по сравнению с аналогичным периодом 2005 года и составило 355,9 тыс. т (в живом весе).

Однако в I полугодии 2006 года произошло значительное увеличение импорта свинины из стран дальнего зарубежья. Рост импорта обусловлен, прежде всего, тем, что российские цены на свинину существенно выше мировых - в среднем в 1,6 раза. Импорт свинины в I полугодии 2006 года составил 266,3 тыс. т (рост на 36 % по сравнению с аналогичным периодом 2005 года). При этом по лицензиям было ввезено 197,5 тыс. т, то есть 74 % от общего объема импорта. Средняя таможенная стоимость свинины, ввезенной в рамках квоты, на 8,8 % больше средней таможенной стоимости свинины, ввезенной вне квоты, и составляет 1979,8 долл. США за тонну против 1820,2 долл. США за тонну, соответственно.

В связи с введением в конце 2005 года Россельхознадзором временных ограничений на ввоз свинины из основных производящих штатов Бразилии таможенная стоимость импортной свинины в январе-июне 2006 года выросла в 2 раза и составила 2644 долл. США за тонну.

Вместе с тем, динамика рыночных цен на внутреннем рынке формируется в условиях стабильного предложения мяса. Оптово-отпускная цена отечественных производителей за январь-июнь 2006 года выросла незначительно (на 2 %) и составила 85,3 рубля за килограмм. Средняя потребительская цена свинины на кости за аналогичный период времени увеличилась на 3,3 % и составила в июне 138,34 рубля за килограмм, а свинины бескостной - на 4,7 % и составила 193,2 рубля за килограмм.

Несмотря на значительное увеличение таможенной стоимости импортной свинины в связи с введением в конце 2005 года Россельхознадзором временных ограничений на ввоз мяса из ряда стран, стабильное предложение свинины на внутреннем рынке не повлекло в этот период значительного роста оптово-отпускных и розничных цен на данную продукцию.

Таким образом, динамика рыночных цен на внутреннем рынке формируется в условиях стабильного предложения свинины. Сложившаяся ценовая ситуация обеспечивает для отечественных производителей рентабельность реализации свинины, что является стимулом для наращивания ее производства.

На российском рынке мяса птицы отмечается стабильное увеличение производства данного вида мяса, темпы роста которого в 2 раза превышают объем импорта данной продукции. При этом основной объем импорта мяса птицы (86 %) ввезен на таможенную территорию Российской Федерации по лицензиям.

В начале 2006 года фактор заболевания птицы и введенные в связи с этим ограничения на импорт привели к значительному снижению оптово-отпускных и потребительских цен на данный вид продукции на внутреннем рынке, перенасыщению рынка предложением и ростом запасов в организациях оптовой торговли. При сложившемся уровне цен отечественное производство мяса птицы становится нерентабельным, что может привести к сокращению поголовья домашней птицы и повышению зависимости Российской Федерации от импорта данного вида мяса. Несмотря на то, что в настоящее время спрос на мясо птицы увеличивается и продажи растут, доля импорта в отечественном потреблении все еще достаточно высока (47 %) и обусловлена прежде всего тем, что цены на импортное мясо птицы существенно ниже цен на отечественную продукцию.

В I полугодии 2006 года наметилась тенденция к серьезному увеличению (более чем в 2,5 раза) объемов поставок говядины и свинины с территории Республики Беларусь.

По данным Россельхознадзора, в 2005 году заявленные объемы на поставки говядины из Республики Беларусь, подтвержденные заключенными контрактами, составили 66,5 тыс. т, разрешений на ввоз российским импортерам было выдано на 66 тыс. т, а фактические поставки составили 27,5 тыс. тонн.

При этом только в I полугодии 2006 года эти цифры составили: заявлено - 116,6 тыс. т (на 75 % больше заявленных объемов за весь 2005 год), выдано разрешений - на 52,8 тыс. т (на 20 % меньше, чем в 2005 году), фактически поставлено - 31 тыс. т (на 12 % больше объемов импорта 2005 года).

По свинине в I полугодии 2006 года заявленные объемы на поставки данной продукции выросли практически в 2,5 раза по сравнению с заявками, подтвержденными в 2005 году, и составили 115,6 тыс. т против 47,3 тыс. т. За рассматриваемый период разрешений на ввоз данной продукции российским импортерам было выдано на 32 % больше, а фактические поставки свинины возросли в 2,3 раза и составили 20,1 тыс. т в I полугодии 2006 года.

Следует особо отметить, что белорусское производство мяса растет значительно меньшими темпами, чем ее экспорт на территорию Российской Федерации. По данным Минстата Республики Беларусь, производство говядины в I полугодии 2006 года увеличилось всего на 6,8 % по сравнению с аналогичным периодом 2005 года и составило 74,3 тыс. т, свинины - на 27,3 % и составило 67,8 тыс. тонн.

Учитывая, что белорусское производство мяса растет значительно меньшими темпами, чем ее экспорт на территорию Российской Федерации, и при этом не наблюдается роста холодильных мощностей мясокомбинатов, можно предположить, что под видом белорусского мяса на таможенную территорию Российской Федерации осуществляется ввоз импортного мяса из стран дальнего зарубежья, предположительно из стран Балтии и ЕС.

По данным Минэкономразвития России, одновременно с введением в конце 2004 года Россельхознадзором временного запрета на ввоз животноводческой продукции из Китая отмечался рост объемов экспорта китайской свинины в Казахстан, Киргизстан и увеличения объемов импорта аналогичной продукции на таможенную территорию Российской Федерации из этих стран.

По данным ФТС России, поставки данной продукции из Казахстана и Киргизстана на территорию Российской Федерации в I полугодии 2006 года составили всего 0,13 тыс. т. Однако, по данным таможенной статистики КНР, китайский экспорт данной продукции в Казахстан и Киргизстан за рассматриваемый период составил 3,73 и 3,67 тыс. тонн. Согласно статистической информации из Киргизии, импорт данной продукции из Китая в I полугодии 2006 года составил 2,4 тыс. т против 0,87 тыс. т в 2005 году. Импорт свинины из Китая в Казахстан не осуществлялся. Сложившаяся ситуация дает основания предполагать возможность ввоза на таможенную террито-

рию Российской Федерации китайской свинины из Киргизстана в объеме 1,5-2,5 тыс. т и из Казахстана в размере 3,67 тыс. тонн.

Результаты проведенного анализа эффективности регулирования агропродовольственного рынка путем количественного ограничения импорта продовольствия (квотирования) показали следующее.

Введенная в 2003 году система квотирования импорта свинины, говядины и мяса птицы оказала положительное влияние на состояние российского рынка мяса. Ограничение импорта мяса привело к стабилизации цен на внутреннем рынке и росту конкурентоспособности отечественной продукции, что позволяет отечественным производителям повысить рентабельность реализации мяса и стимулирует их к расширению его производства. Рост рентабельности обеспечивает также повышение инвестиционной привлекательности отрасли. Положительный эффект для отечественных производителей животноводческой продукции обратно пропорционален продолжительности воспроизводственного периода в отрасли. Птицеводство уже с 2004 года демонстрирует положительную динамику развития. В текущем году заметен рост инвестиций в свиноводство и улучшение здесь производственных показателей.

Перспективы развития рынка определяются прогнозируемым расширением спроса на мясную продукцию. Рост доходов населения привел к тому, что в потреблении продуктов питания произошел определенный сдвиг в сторону увеличения потребления белковосодержащих продуктов. Потребление мяса и мясопродуктов ежегодно растет, за последние пять лет потребление мяса выросло на 20 процентов. В 2005 году, по предварительным данным Минсельхоза России, потребление мяса и мясопродуктов на душу населения составило 54 кг в год. Однако по уровню потребления мяса на душу населения Россия значительно, почти в 2 раза, отстает от развитых стран.

Одной из причин недостаточной эффективности действующего механизма квотирования импорта являются обязательства, принятые Россией в ходе переговоров о присоединении к ВТО. В первую очередь это касается принципа странового распределения импортных квот на ввоз мяса, практически не учитывающего сложившиеся бизнес-отношения операторов рынка.

Так, наибольший объем импортных квот на ввоз в 2006-2009 годах говядины мороженой приходится на страны ЕС, в то время как фактически наибольший объем ввоза говядины мороженой приходится на Бразилию и Аргентину. Наибольший объем импортных квот на ввоз в 2006-2009 годах свинины также приходится на страны ЕС, фактически же свинина ввозилась в основном из Бразилии.

Принцип странового распределения импортных квот является причиной нестабильности импортных поставок. Длительный процесс проведения консультаций с государственными поставщиками, по результатам которого участники ВЭД имеют право переоформить лицензии на ввоз мяса, изменив государство-поставщика, не позволяет оперативно реагировать на изменения конъюнктуры рынка, что является причиной неиспользования квот в полном объеме. Это приводит к росту цен на импортируемое мясо, которое импортеры вынуждены ввозить по повышенным (внеквотным) ставкам пошлины.

Отечественные производители имеют достаточный потенциал для наращивания доли на рынке мяса, однако значительные объемы импорта мяса сдерживают реализацию данного потенциала. Это обусловлено недостатками механизма квотирования импорта мяса, который не обеспечивает эффективную защиту интересов отечественных производителей.

С момента введения системы квотирования импорта мяса по настоящее время предпринимались меры по совершенствованию механизма квотирования, давшие положительный результат.



Наибольший эффект был получен от принятия действенных мер по ограничению вневотного ввоза мяса птицы на территорию Российской Федерации через ОЭЗ в Калининградской области. Нормативными правовыми актами, принятыми в 2006 году, - Федеральным законом и постановлениями Правительства Российской Федерации - были установлены нормы, исключающие возможность вневотного ввоза мяса птицы на территорию Российской Федерации через ОЭЗ в Калининградской области под видом мяса птицы с приправами без уплаты таможенных платежей.

Одновременно постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 года № 732 «Об импорте говядины, свинины и мяса домашней птицы в 2006-2009 годах» был установлен порядок распределения импортных квот на ввоз мяса и выдачи участникам ВЭД лицензий на ввоз мяса, согласно которому, в отличие от порядка, действовавшего в 2003-2005 годах, аукционная продажа части импортных квот в 2006-2009 годах не предусмотрена.

В основу распределения квот положен «исторический» принцип, который предполагает, что право на квоту предоставляется участникам ВЭД, осуществлявшим импорт мяса в определенный период в прошлом. В целом этот принцип позволяет наиболее полно очертить круг компаний, занимающихся импортом, и обеспечить поставки мяса в рамках установленных квот. Немаловажно, что он также широко применяется при установлении квотирования странами, входящими в ВТО.

Вместе с тем этот принцип имеет существенный недостаток - его применение ограничивает доступ к квотам новым участникам рынка. По данным Минэкономразвития России, основными импортерами, ввозившими мясо по лицензиям в рамках выделенных квот, являются крупные трейдеры. Большинство российских мясоперерабатывающих организаций отстранены от распределения импортных квот на ввоз мяса. «Исторический» принцип распределения квот привел к тому, что практически весь объем сырья сконцентрировали в своих руках трейдеры, которые вынуждают работать мясокомбинаты на том сырье, которое им выгодно завозить, а не на том, которое необходимо переработчикам.

Так, в 2003 году импортные квоты на ввоз говядины свежей или охлажденной были распределены между 131 участником ВЭД, в 2006 году - между 31 участником ВЭД. В 2006 году на 5 участников ВЭД приходится 74,2 % всего объема квот на ввоз говядины свежей или охлажденной. В 2003 году импортные квоты на ввоз говядины мороженой были распределены между 340 участниками ВЭД, в 2006 году - между 323 участниками ВЭД, при этом 31 % всего объема квот на ввоз в 2006 году говядины мороженой приходится на 6 компаний. В 2003 году импортные квоты на ввоз свинины были распределены между 400 участниками ВЭД, в 2006 году - между 319 участниками ВЭД, при этом 39 % всего объема квот на ввоз в 2006 году свинины приходится на 10 компаний. В 2003 году импортные квоты на ввоз мяса птицы были распределены между 364 участниками ВЭД, в 2006 году - между 187 участниками ВЭД. На 11 компаний приходится 45,7 % всего объема квот на ввоз в 2006 году мяса птицы.

«Исторический» принцип распределения квот также является одной из причин заключения участниками ВЭД совместных контрактов с целью получения некоторыми компаниями - как правило, крупными трейдерами - лицензий на ввоз мяса сверх выделенных этим компаниям квот за счет квот, выданных другим участникам ВЭД. В результате возникло такое явление как нелегальная торговля импортными квотами на ввоз мяса.

В целях исправления указанных недостатков механизма тарифного квотирования импорта мяса в 2003-2005 годах была предусмотрена возможность реализации части квот путем проведения аукционных торгов, в которых могли принимать участие любые российские компании вне зависимости от того, занимались ли они импортом мяса. По

данным Минэкономразвития России, в аукционных торгах принимали участие как трейдеры, так и мясоперерабатывающие организации.

Денежные средства, полученные от проведения аукционов по продаже импортных квот на ввоз мяса, перечислялись в федеральный бюджет. Несмотря на указанные выше недостатки в проведении аукционов, в 2003-2005 годах было перечислено в федеральный бюджет 2933,7 млн. рублей (83,5 млн. евро).

### **Выводы**

1. Система квотирования импорта свинины, говядины и мяса птицы оказала положительное влияние на состояние российского рынка мяса.

2. Одной из причин недостаточной эффективности действующего механизма квотирования импорта мяса является принцип странового распределения импортных квот на ввоз мяса в Российскую Федерацию. Установленное соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации распределение квот на ввоз мяса в Российскую Федерацию по странам не учитывает сложившееся распределение фактического импорта мяса по странам-поставщикам.

3. «Исторический» принцип распределения импортных квот на ввоз мяса в Российскую Федерацию, положенный в основу распределения квот, привел к тому, что практически весь объем импорта мяса по квотам приходится на крупных трейдеров мясного рынка. «Исторический» принцип распределения квот является также причиной возникновения такого явления как нелегальная торговля импортными квотами на ввоз мяса.

### **Предложения**

1. С учетом реализуемых в настоящее время инвестиционных проектов в животноводстве необходимо сохранить режим квотирования импорта мяса до 2009 года, а также вести консультации о его продлении в последующие годы.

2. Страновое распределение импортных квот на ввоз мяса в Российскую Федерацию должно соответствовать фактическому распределению импорта мяса по странам-поставщикам.

3. Необходимо вернуть применявшуюся ранее в 2003-2005 годах практику аукционной продажи импортных квот на ввоз мяса. Это даст возможность российским мясоперерабатывающим организациям самостоятельно без посредников закупать сырье для производства и пресечет попытку крупных трейдеров монополизировать импорт мяса на территорию Российской Федерации, а также устранил нелегальный рынок импортных квот.

Продажа импортных квот на аукционах окажет положительное влияние на рынок отечественного мяса. Увеличение стоимости ввозимого импортного мяса за счет введения аукционной торговли квотами позволит частично нивелировать различия в степени государственной поддержки зарубежных и отечественных сельхозтоваропроизводителей.

В отличие от нелегального рынка импортных квот, доходы от которого оседали у частных лиц, аукционная торговля импортными квотами позволит повысить доходы федерального бюджета.

Представляется целесообразным денежные средства, вырученные в результате продажи импортных квот на ввоз мяса на аукционах, направлять на развитие отечественного животноводства в качестве дополнительного источника финансирования приоритетного национального проекта «Развитие АПК».

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. В. ОДИНЦОВ**