

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ВТО

© 2012 С.А. Иванов

Московский государственный университет технологий и управления

E-mail: OET2004@yandex.ru

Проанализированы формы государственной поддержки сельского хозяйства мерами так называемых “желтой”, “зеленой” и “синей” корзины и их применимость к условиям России.

Ключевые слова: “желтая”, “зеленая” и “синяя” корзины; направления бюджетной поддержки.

Проблему обеспечения сельского хозяйства дополнительными средствами на основе государственно-частного предпринимательства (ГЧП) следует рассматривать с перспективой минимум на 10 лет. Исходной точкой при этом должны служить не только реальные возможности экономики страны, но и научно обоснованная потребность села в такой поддержке, направления ее эффективного использования. Одним из ключевых факторов, определяющих потребности сельского хозяйства в государственной поддержке в современных условиях, является присоединение нашей страны к ВТО.

Среди наиболее важных соглашений Всемирной торговой организации следует назвать Соглашение по сельскому хозяйству Уругвайского раунда, которое служит главным документом, регулирующим мировую агропродовольственную торговлю¹.

Соглашение по сельскому хозяйству базируется на трех основных идеях: 1) расширении доступа на внутренние рынки стран-участниц; 2) снижении внутренней поддержки сельского хозяйства в странах-участницах; 3) повышении экспортной конкуренции, снижении экспортных субсидий странами-участницами. Можно отметить, что большая мягкость Соглашения по сельскому хозяйству по сравнению с Соглашением по субсидиям и компенсационным мерам проявляется, прежде всего, в том, что оно не предусматривает полного запрещения каких-либо субсидий. Таким образом, в отношении сельского хозяйства правила ВТО допускают в той или иной степени практически все виды субсидирования. Это особенно важно в связи с тем, что, как отмечает Р.С. Гринберг, присоединение России к ВТО не означает автоматического получения явно определенных преимуществ или прямой выгоды. Скорее, его надо рассматривать как получение но-

вых возможностей, связанных с определенным риском. Вступление в ВТО - это плата за получение шанса увеличить эффективность своей экономики. Прежде всего, следует определиться с теми целями, которые преследует Россия, присоединяясь к этой международной организации².

Конкретными целями присоединения для России можно считать следующие: 1) получение лучших в сравнении с существующими недискриминационных условий для доступа российской продукции на иностранные рынки; 2) доступ к международному механизму разрешения торговых споров; 3) создание более благоприятного климата для иностранных инвестиций в результате приведения законодательной системы в соответствие с нормами ВТО; 4) расширение возможностей для российских инвесторов в странах - членах ВТО; 5) создание условий для повышения качества и конкурентоспособности отечественной продукции в результате увеличения потока иностранных товаров, услуг и инвестиций на российский рынок; 6) участие в выработке правил международной торговли с учетом своих национальных интересов; 7) улучшение имиджа России в мире как полноправного участника международной торговли и др.

В частности, как отмечает В.Л. Ерохин, одним из четырех направлений переговорного процесса в рамках присоединения России к ВТО являлись переговоры по обязательствам в области сельского хозяйства. В ходе переговоров согласовывались следующие основные вопросы: 1) максимальный объем государственной поддержки (субсидий), которую страна-кандидат после присоединения сможет предоставлять аграриям; 2) максимальный уровень экспортных субсидий, которые после присоединения Россия сможет выделять для поддержки своего сельскохозяйственного экспорта³.

Соглашением по сельскому хозяйству устанавливаются критерии для классификации направлений политики государственной поддержки в целом и политики предоставления субсидий в частности, которые оказывают искажающее воздействие на торговлю (меры “желтой корзины”) и которые подобного воздействия не оказывают (меры “зеленой корзины”). Кроме того, в данном соглашении появляется совершенно новая, не присутствующая в соглашении по субсидиям и компенсационным мерам “синяя корзина”.

Данные субсидии должны соответствовать ряду требований.

Во-первых, поддержка оказывается в соответствии с государственной программой, финансируемой за счет средств государственного бюджета и не предусматривающей использование средств потребителей.

Во-вторых, поддержка не имеет следствием поддержание предельных (минимальных) цен, которое государство гарантирует сельхозпроизводителям.

Д.О. Апарин отмечает, что государственные расходы в рамках “зеленой корзины” могут финансироваться по следующим направлениям: 1) предоставление услуг общего характера (расходы на деятельность сельскохозяйственных органов (службы надзора, агентства); научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР); образование, оказание ветеринарных услуг и др.); 2) хранение запасов для обеспечения продовольственной безопасности; 3) создание государственных резервов продовольствия в целях обеспечения продовольственной безопасности; 4) оказание продовольственной помощи нуждающейся части населения; 5) поддержка сельхозпроизводителей посредством прямых выплат; 6) поддержка товаропроизводителей и землевладельцев, не связанная с получением ими доходов; 7) финансовое участие государства в программах страхования доходов и программах по поддержанию уровня доходов; 8) выплаты в порядке оказания помощи в случае стихийных бедствий; 9) содействие структурным изменениям в области сельского хозяйства; 10) платежи по программам охраны или сохранения окружающей среды; 11) платежи по программам оказания помощи регионам, находящимся в неблагоприятных условиях⁴.

К “синей корзине” относятся меры по предоставлению субсидий в форме прямых выплат по

программам ограничения сельскохозяйственного производства, которые не подпадают под обязательства по сокращению внутренней поддержки, если 1) выплаты привязаны к фиксированным площадям сельскохозяйственных угодий или урожаям; 2) прямые выплаты осуществляются в отношении не более чем 85 % базового уровня производства; 3) выплаты в области животноводства производятся за фиксированное поголовье скота⁵.

Меры “желтой корзины” представляют собой меры внутренней поддержки, оказывающие искажающее воздействие на торговлю и влияющие на производство, поскольку предполагают перераспределение средств от потребителей или связаны с производством особых товаров. Такие меры подлежат сокращению. К ним относятся все меры, принимаемые государством по поддержке отечественных сельхозпроизводителей, за исключением мер “зеленой” и “синей” корзин. Такая политика включает в себя: 1) ценовую поддержку; 2) сбытовые кредиты; 3) выплаты из расчета площади сельскохозяйственных угодий; 4) выплаты на основании численности сельскохозяйственных животных; 5) субсидии в отношении средств производства (семян, удобрений и т.п.); 6) отдельные программы субсидируемых кредитов⁶.

Меры “желтой корзины” являются в регионах России основным инструментом государственной поддержки сельского хозяйства. В общих расходах бюджета на сельское хозяйство их доля превышает 56 %.

Меры “синей корзины” в России вообще не применяются.

Россия в значительной степени страдает от неразвитости институтов больше, чем от недостатка прямой поддержки сельского хозяйства⁷. Следовательно, основной упор в поддержке сельского хозяйства должен делаться именно на развитие институтов агропродовольственного комплекса. По нашему мнению, в интересах страны следует перевести средства, крайне нерационально расходуемые на поддержку сельского хозяйства, в меры “зеленой корзины”.

Таким образом, можно сделать промежуточный вывод о том, что членство в ВТО ставит Россию перед проблемой разработки таких направлений аграрной политики, которые предполагали бы эффективную государственную помощь предприятиям сельского хозяйства и в то же вре-

мя обеспечивали бы правовое регулирование торговли, осуществляемое ВТО. Для решения этой проблемы целесообразно изучить опыт других стран в данной сфере, чтобы избежать повторения их ошибок и использовать положительные результаты реализации таких программ.

Здесь следует особо подчеркнуть, что, как отмечает И.А. Зуева, западное общество рассматривает сельское хозяйство и продовольственный рынок как систему, не способную к саморегулированию, а средства, выделяемые на поддержку сельского хозяйства, - как естественную компенсацию неизбежных потерь отрасли в условиях рынка. Величина этой платы в отдельных странах может достигать до 70 % стоимости продукции сельского хозяйства⁸.

В настоящее время в мировой практике выделяют две основные модели прямой господдержки сельского хозяйства: североамериканскую и западноевропейскую.

Поддержка товаропроизводителей сельского хозяйства по первой модели основывается на гарантированных закупочных ценах. Причем бюджетные выплаты определяются уровнем доходов фермеров.

По второй модели выплачиваются дотации фермерам на продукцию в пределах установленных квот (на производство сверхквот дотации не выплачиваются).

По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁹, в период с 1986 по 2008 г. в промышленно развитых и развивающихся странах существует высокая положительная корреляционная зависимость между динамикой общего уровня поддержки производителей АПК и динамикой отечественного объема производства сельскохозяйственной продукции (Япония - 0,85; Австралия - 0,79; США - 0,71; ЕС - 0,47; Китай - 0,92; Бразилия - 0,92; Россия - 0,92).

В стоимостных показателях лидером по объему совокупной поддержки АПК, включающей инструменты "желтой" и "зеленой" корзины ВТО, остаются США - 97 млрд. долл. в среднем в 2000-2008 гг.

Общие выплаты сельскохозяйственным производителям в странах ЕС превышают выплаты в США (137 млрд. долл. в 2000-2008 гг.), однако в расчете на одну страну - члена ЕС выплаты невелики (6,7 млрд. долл. в 2000-2008 гг.) и сопоставимы с уровнем общей поддержки сельскохозяйственных производителей в Канаде

(7,7 млрд. долл. в 2000-2008 гг.), в России (7,5 млрд. долл. в 2000-2008 гг.).

Наименьшие уровни общей поддержки сельскохозяйственных производителей среди промышленно развитых стран отмечены в Новой Зеландии (217 млн. долл. в 2000-2008 гг.), в Австралии (2 млрд. долл.)¹⁰.

В 2000-2008 гг. большая часть промышленно развитых и развивающихся стран увеличила среднегодовые выплаты по общей поддержке сельскохозяйственных производителей в среднем на 20-40 % в сравнении с периодом 1990-1999 гг. Лидером по увеличению поддержки сельского хозяйства стал Китай - общий уровень поддержки вырос более чем на 300 % - с 11 млрд. долл. в 1990-1999 гг. до 44 млрд. долл. в 2000-2008 гг. Китай по стоимостному показателю общей поддержки опередил многие развитые страны, за исключением США и Японии.

ЕС увеличил общие выплаты на поддержку сельского хозяйства по группе стран на 43 % в сравнении с 1990-1999 гг., однако процесс расширения ЕС привел к тому, что средние выплаты на одну страну-члена сократились на 6,5 - с 7,2 млрд. долл. в 1990-1999 гг. до 6,7 млрд. долл. в 2000-2008 гг. В целом, основную роль в системе бюджетной поддержки сельского хозяйства играет защита внутренних рынков при помощи цен. Для этой цели в ЕС создана единая сельскохозяйственная политика, где в качестве основных инструментов защиты внутреннего рынка введены таможенные пошлины и компенсационные платежи, призванные выравнять разницу между высокими внутренними и низкими мировыми ценами с помощью таможенных пошлин и платежей, а также субсидий на экспорт сельскохозяйственных продуктов. В Европе, как подчеркивает П.М. Таранов, регулирование в значительной степени направлено на поддержание закупочных цен, обеспечивающих стабильность доходов производителей и ценовое равновесие между сельским хозяйством и другими отраслями¹¹.

Государственная поддержка сельского хозяйства обходится ЕС в огромные суммы. В частности, за 2002-2004 гг. в среднем на сельское хозяйство выделялось 47,2 млрд. евро в год, или 53,1% от всего бюджета ЕС. В 2005 г. эти расходы составили 49 млрд. евро (65 млрд. долл.). Кроме того, сельское хозяйство финансируется из национальных бюджетов (12-15 млрд. евро в год). Помимо этого, субсидии на экспорт продо-

вольствия составляют примерно 3,2 млрд. евро. Сумма поддержки сельского хозяйства в России - 1,5 млрд. долл.

В среднем в Европе расходы на господдержку составляют 40 % себестоимости сельскохозяйственной продукции, а в расчете на 1 га пашни - в 60 раз больше, чем в России. Это главное условие ее конкурентоспособности на мировом рынке.

В данной связи научно-практический интерес представляет классификация направлений бюджетной поддержки в странах ЕС, представленная Н.Б. Тихоновой.

К первой группе следует отнести прямые бюджетные выплаты сельскохозяйственному производителю, включающие в себя поддержку рыночных цен, а также дифференцированные выплаты за посевные площади сельхозкультур и поголовье скота, за качество продукции и др., непосредственно стимулирующие производственную деятельность.

Вторую группу составит бюджетная поддержка инвестиционных проектов, охватывающих строительство, приобретение техники и оборудования, мелиорацию земель и строительство дорог. Формами поддержки развития основных фондов являются лизинг и прямое бюджетное участие в конкретных проектах.

Третья группа - бюджетная поддержка развития сельских территорий. Она коснется сельских поселений, находящихся в худших природно-экономических условиях. Сюда войдут также компенсация затрат по передаче земли под лес, аграрная защита окружающей среды, сооружение инженерных и коммуникационных сетей, строительство объектов социально-бытовой инфраструктуры, меры, способствующие улучшению демографического положения на селе.

К четвертой группе относятся общие услуги, оказываемые сельскому хозяйству. Это финансирование государственных организаций, непосредственно обслуживающих село, сельскохозяйственная наука и образование, защита растений и скота, племенная работа и семеноводство, карантинные мероприятия, ветеринария, информационное и консультационное обслуживание и др.¹²

В странах ЕС взамен множества видов прямых бюджетных выплат устанавливается единая их форма в расчете на 1 га сельхозугодий. При этом семь государств сообщества внедряют дифференцированные ставки по регионам. Новые

страны ЕС к упрощенной системе бюджетной поддержки перейдут в ближайшие 3-4 года. При этом учитывается, что в момент расширения ЕС старые его члены получали бюджетную поддержку сельского хозяйства в среднем по 35 % сельскохозяйственного дохода, а вновь вступившие - только 17 %. Этот разрыв намечается ликвидировать в течение 2012-2013 гг.

На основе опыта ЕС будет социально, экономически и политически справедливо, если на бюджетную поддержку сельского хозяйства России выделять 3-3,5 % ВВП страны. Это составит 400-450 млрд. руб., или 63-70 % ВВП сельского хозяйства (примерно такая же доля отраслевого ВВП принята в развитых странах мира). На 1 га сельхозугодий приходилось бы по 73-82 долл., что в 3 раза меньше по сравнению со странами ЕС. Сумму бюджетной поддержки целесообразно распределить в следующих пропорциях: 1) прямые бюджетные выплаты сельскохозяйственным товаропроизводителям - 50-55 %; 2) структурная поддержка (инвестиционные проекты) - 20-22 %; 3) развитие сельскохозяйственных территорий - 23-26 %; 4) общие услуги (государственные мероприятия) селу - 7-9 %¹³.

Здесь важно указать, что, за период с 1990 по 2008 г. не наблюдалось общей тенденции стран-членов ВТО к снижению дискриминирующих инструментов поддержки отрасли (инструментов "желтой корзины" ВТО). С 2000 г. США наиболее активно снижают прямую поддержку сельскохозяйственных производителей (Producer Support Estimate), основанную на разнице рыночных цен и компенсации прямых издержек сельскохозяйственного производства. Канада начала снижать выплаты по таким инструментам с 2005 г., ЕС - с 2004 г. С 2000 г. параллельно Бразилия, Мексика, Чили, Россия увеличивали уровни выплат в рамках "желтой корзины" ВТО.

Необходимо также отметить, что еще в октябре 2000 г. российская сторона представила документ, озаглавленный "Основные приоритеты агропродовольственной политики и аграрной реформы в России: оценка потребности во внутренней поддержке и экспортных субсидиях". В соответствии с этим документом ежегодная потребность сельского хозяйства во внутренней поддержке оценивалась в 16-20 млрд. долл. Россия внесла официальное предложение - принять в качестве базового периода 1991-1993 гг., когда среднегодовой объем АМП составлял 16,2 млрд.

долл. В отношении экспортных субсидий было предложено принять за основу 1990-1992 гг., когда величина субсидирования соответствовала 726,1 млн. долл.

Дальнейшее развитие переговорного процесса привело к уточнению расчетов и предоставлению Российской Федерацией новых уступок. Для принятия обязательств был предложен период 1993-1995 гг. со среднегодовым объемом АМП в 9,0 млрд. долл. и объемом экспортного субсидирования в 156,9 млн. долл. Однако такая позиция не устраивала членов ВТО, настаивавших на предоставлении Россией данных по внутренней поддержке за последние годы и отказа от права на использование экспортного субсидирования сельскохозяйственной продукции.

В отношении доступа к рынку предложение Российской Федерации заключалось в том, чтобы конечный уровень связывания таможенных пошлин на аграрно-продовольственном рынке примерно соответствовал действующему уровню таможенно-тарифной защиты.

Вместе с тем, достигнутые договоренности по снижению таможенных пошлин несут определенные риски для отечественного сельского хозяйства. Так, снижение ставки пошлины на ввоз товарного поголовья свиней в 8 раз (с 40 до 5 %) без адекватных мер правительства может привести к резкому увеличению ввоза импортного поголовья и снижению цен на товарное поголовье в России.

Такое развитие событий резко снизит инвестиционную привлекательность свинокомплексов - основы подотрасли свиноводства, остановив или значительно замедлив внутренний рост производства свинины (по прогнозу Национального союза свиноводов, производство свинины в России в 2012 г. увеличится на 8,2 %, до 2,6 млн. т в убойном весе, а в 2013-м - еще на 7,8 %. По итогам прошлого года прирост составил всего 3,6 %). Снижение пошлины на ввоз субпродуктов свинины на 40 % (с 25 до 15 %) сделает еще менее привлекательными инвестиции в глубокую переработку свинины. Таким образом, возрастут риски модернизации первичного убоя и переработки или инфраструктуры производства мяса.

Подписанное соглашение на ввоз "высококачественной" говядины с 15 %-ной пошлиной из США, Канады и Аргентины по сертификатам, выпускаемым самими экспортерами, позволит им на законном основании ввозить обычные отруба в обход квоты по говядине. В 2008-2009 гг. по

подобной схеме ввозили 185 тыс. т и 215 тыс. т, соответственно (35-45 % от квоты). В результате цены на говядину в нашей стране были волатильны и ниже, чем на свинину, что негативно сказывалось на производителях молока и не создавало условий для инвестиций в развитие подотрасли мясного скотоводства, имеющего огромный потенциал в России.

Обязательства России в ВТО в части субсидирования промышленности являются обычными обязательствами любой развитой страны - члена ВТО. Запрещено будет осуществлять прямое субсидирование экспортеров, а также предоставлять субсидии, получить которые смогут только при условии использования отечественных товаров (например, при субсидировании закупок техники, которая должна быть только отечественной, или использования отечественных компонентов в производстве). Доля таких субсидий в общем объеме государственной поддержки промышленности в России крайне невелика и носит точечный характер, в то время как системные меры поддержки, осуществляемые, в частности, в рамках федеральных целевых программ, правилам ВТО не противоречат и Россия сможет их осуществлять без ограничения объема субсидирования.

Обязательства в области сельского хозяйства отличаются от стандартных обязательств, которые принимались другими странами, присоединившимися к ВТО. В соответствии со стандартным подходом присоединяющаяся страна "связывает" общий объем поддержки, искажающей торговлю, на уровне трехлетнего периода, предшествующего присоединению, и сокращает в течение короткого периода после присоединения.

Для России разрешенный уровень поддержки будет составлять 9 млрд. долл. (что более чем в 2 раза превышает уровень, который был бы разрешен России в соответствии со стандартными правилами). Затем разрешенный уровень поддержки будет постепенно сокращаться, а с 2018 г. - будет "связан" на нынешнем уровне.

¹ Муталимов В.А. Россия стартует в ВТО: прогноз экономической безопасности // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2012. № 75. С. 597-606.

² Гринберг Р.С. Теория инноваций и контуры будущей экономики в диалоге с Кеннетом Эрроу // Вопр. экономики. 2010. №10. С.5-16.

³ *Ерохин В.Л.* Вступление России в ВТО: новые вызовы для сельского хозяйства // Рос. предпринимательство. 2010. № 12-1. С. 11-16.

⁴ *Апарин Д.О.* Государственная поддержка сельского хозяйства России в рамках Всемирной торговой организации // Вестн. кадровой политики, аграрного образования и инноваций. 2012. № 1. С. 16-20.

⁵ *Микушева Т.Ю.* Оценка последствий вступления России в ВТО для предприятий АПК Республики Коми // Никоновские чтения. 2010. № 15. С. 358-360.

⁶ См.: *Зуева И.А.* Эволюция ГАТТ и создание ВТО в процессе глобализации // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н.И. Лобачевского. 2010. № 6. С. 306-310; *Иванова В.Н., Гончаров В.Д.* Рационально использовать энергетические ресурсы в пищевой промышленности // Экон. науки. 2011. № 6.

⁷ *Днепровская И.В.* Направления воздействия системных требований ВТО на национальные интересы России // Изв. Волгоград. гос. техн. ун-та. 2010. Т. 13. № 10. С. 22-31.

⁸ *Зуева И.А.* Вступление России в ВТО: защита правообладателей // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н.И. Лобачевского. 2011. № 6-1. С. 305-314.

⁹ Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2009 // Официальный сайт ОЭСР. URL: http://www.oecd.org/document/59/0,3343,en_2649_33797_39551355_1_1_1_1,00.html.

¹⁰ См.: *Степичева О.А., Мамонтов В.Д.* Формирование стратегии управления экономической безопасностью предприятия в контексте вступления России в ВТО // Вестн. Тамбов. ун-та. Серия "Гуманитарные науки". 2011. Т. 104, № 12-2. С. 445-449; *Липатов Е.А.* Направление развития региональной экономики России при вступлении во Всемирную торговую организацию // Социально-экономические явления и процессы. 2011. № 7. С. 103-105.

¹¹ *Таранов П.М., Панасюк А.С.* Защита российского агропродовольственного рынка в контексте интеграции России в мировое хозяйство // Междунар. науч. журн. 2010. № 2. С. 5-11.

¹² *Тихонова Н.Б.* ВТО: либерализация международной торговли и возможности экономического развития // Вестн. Москов. ун-та. Серия 6, Экономика. 2010. № 1. С. 46-54.

¹³ *Яшина О.Н.* Внешнеторговая политика как инструмент модернизации экономики // Вестн. Урал. ин-та экономики, управления и права. 2010. № 2-11. С. 47-52.

Поступила в редакцию 05.10.2012 г.