

На правах рукописи

Сидорук Анна Сергеевна

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВИЛ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ВНУТРЕННЕЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В
РАМКАХ ВТО**

Специальности:

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(экономика, организация и управление предприятиями, отраслями и
комплексами: АПК и сельское хозяйство),
08.00.14 – Мировая экономика

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата экономических наук

Москва – 2009

Работа выполнена на кафедре агроэкономики экономического факультета Московского Государственного Университета имени М.В. Ломоносова.

НАУЧНЫЙ РУКОВОДИТЕЛЬ: доктор экономических наук, профессор
Киселев Сергей Викторович

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОППОНЕНТЫ: доктор экономических наук, профессор
Данильцев Александр Владимирович

кандидат экономических наук, доцент
Шайкин Владимир Владимирович

ВЕДУЩАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ: Всероссийский институт аграрных проблем и
информатики им. А.А. Никонова

Защита состоится « » _____ 2009 г. в 15 часов на заседании Диссертационного совета Д 501.001.08 в Московском Государственном Университете им. М.В. Ломоносова по адресу: 119899, Москва, Воробьевы горы, 3-й корпус гуманитарных факультетов, экономический факультет, аудитория № 423.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки им. А.М. Горького 2-го корпуса гуманитарных факультетов МГУ им. М.В. Ломоносова.

Автореферат разослан « » _____ 2009 г.

Учёный секретарь
Диссертационного совета Д 501.001.08
кандидат экономических наук, доцент

Р.А. Ромашкин

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

АКТУАЛЬНОСТЬ ТЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. В системе государственного регулирования аграрного сектора в качестве одного из основных элементов выступает внутренняя поддержка сельского хозяйства. Это характерно как для развитых стран, так и для развивающихся. Однако поддержка сельского хозяйства может серьезно исказить условия производства и торговли. В результате возникают нарушения условий конкуренции, препятствия для развития производства и торговли, высокие барьеры для доступа на рынок стран с высоким уровнем поддержки. В связи с этим с началом действия в 1995 г. Всемирной торговой организации (ВТО) внутренняя поддержка¹ сельского хозяйства стала регулироваться, чтобы обеспечить более справедливые условия производства и торговли в разных странах.

Вместе с тем Соглашение ВТО по сельскому хозяйству положило лишь начало установлению справедливых правил по применению поддержки аграрного сектора. В результате Уругвайского раунда были зафиксированы права членов ВТО на использование тех объемов, которые фактически имелись в 1986-1988 гг., то есть в период наибольшего субсидирования сельского хозяйства. При этом объемы поддержки существенно различались по странам.

Поэтому совершенствование правил регулирования поддержки сельского хозяйства было предопределено уже самим Соглашением по сельскому хозяйству. К тому же практика развития аграрного сектора продемонстрировала серьезные проблемы в сельскохозяйственной торговле, вызываемые недостатками регулирования внутренней поддержки в глобальном масштабе. Несмотря на то, что развитые страны к 2000 г. сократили свою поддержку на 20 процентов, она все еще довольно объемна, что приводит к серьезным потерям развивающихся и наименее развитых государств. Таким образом, требуется пересмотр многосторонних правил в области внутренней поддержки, прежде всего с точки зрения учета интересов таких стран. Это стало центральным вопросом нового Дохийского раунда переговоров по либерализации торговли.

Учитывая продолжающийся процесс вступления в ВТО, для России важно принимать во внимание договоренности, которые уже достигнуты или могут быть достигнуты в рамках этой международной организации в области совершенствования правил регулирования внутренней поддержки. Это имеет большое значение для аграрной политики нашей страны и развития сельского хозяйства в долгосрочном периоде.

¹ Соглашение о сельском хозяйстве ВТО зафиксировало термин "внутренняя поддержка сельского хозяйства", в отличие от поддержки экспорта сельскохозяйственных товаров и продовольствия в виде разнообразных экспортных субсидий

Все вышеперечисленное обуславливает актуальность выбранной темы для диссертационной работы.

СОСТОЯНИЕ ИЗУЧЕННОСТИ ВЫБРАННОЙ ТЕМЫ. Вопросам государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей традиционно уделяется большое внимание в отечественной и зарубежной литературе. При этом исследуются различные формы и методы поддержки аграрного сектора, разрабатываются методологии по расчетам поддержки, оценке влияния поддержки на торговлю, проводится сравнительный анализ систем поддержки различных стран.

Для целей настоящего исследования интерес представляют, прежде всего, работы в области анализа показателя оценки поддержки, используемого в ВТО, - агрегированной меры поддержки. Ключевыми в данной области исследованиями являются работы Джослинга Т., Тангермана С. и Варлея Т. Аспекты совершенствования мер поддержки отражены в работах Бринка Л.

В отечественной литературе различные аспекты системы государственной поддержки, ее форм и методов, в том числе российской системы поддержки, отражены в трудах таких ученых, как Киселев С.В., Серова Е.В., Ушачев И.Г., Петриков А.В.

Довольно обширно число публикаций по вопросам присоединения России к ВТО в части условий торговли сельскохозяйственными товарами, включая внутреннюю поддержку аграрного сектора. Наибольший интерес представляют работы Бородина К.Г., Карловой Н.А., Киселева С.В., Крылатых Э.Н., Ромашкина Р.А., Серовой Е.В., Строковой О.Г.

В целом по указанной проблематике довольно велико число общих работ, посвященных проблемам развития аграрного сектора, особенностям сельского хозяйства в отдельных странах, аспектам присоединения России к ВТО, последствиям для сельского хозяйства: работы Сутырина С.Ф., Рубинштейна Т.Б., диссертации Слановой З.В., Литовченко А.С. Кроме того к таким исследованиям относятся оценки последствий присоединения России к ВТО, выполненные в различные годы в ГУ-ВШЭ (2003 г., 2007 г.), в РАН (2002 г.). Важно подчеркнуть, что прогнозы последствий в указанных работах построены на основании расчетов объемов прироста выпуска продукции сельского хозяйства с учетом изменения уровня тарифной защиты по ключевым товарам. Однако аспектам внутренней поддержки в указанных работах внимание практически не уделяется.

ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ. Цель исследования заключается в оценке последствий совершенствования системы регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства в рамках ВТО и разработке предложений для аграрного сектора России.

В соответствии с целью работы поставлены следующие задачи:

- систематизировать теоретические и методологические аспекты внутренней поддержки сельского хозяйства;
- проанализировать направления совершенствования правил внутренней поддержки на основе возможных параметров договоренностей² по сельскому хозяйству в рамках Дохийского раунда ВТО;
- обобщить подходы членов ВТО по вопросам регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства;
- дать оценку последствий применения договоренностей для членов ВТО;
- определить возможные направления совершенствования существующей системы поддержки аграрного сектора России, с точки зрения новых правил в области регулирования поддержки сельского хозяйства.

ПРЕДМЕТ И ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ. В качестве объекта исследования выступает система мер внутренней поддержки сельского хозяйства. В системе мер в качестве предмета исследования избраны правила регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства и пути их совершенствования в рамках ВТО.

МЕТОДОЛОГИЯ И ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА ИССЛЕДОВАНИЯ. В качестве методологических основ диссертации использованы положения теории международной торговли (теория спроса и предложения), мировой экономики и экономики аграрного сектора.

В работе использованы труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные вопросам государственного регулирования аграрного рынка, аналитические публикации ВТО и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), периодические издания и разработки научно-исследовательских институтов по проблемам совершенствования правил регулирования внутренней поддержки, а также по последствиям присоединения России к ВТО для сельского хозяйства.

Информационную основу диссертации составляют материалы Уругвайского раунда торговых переговоров и Секретариата ВТО, уведомления членов ВТО по внутренней поддержке сельского хозяйства, проекты договоренностей по правилам регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства ВТО в рамках Дохийского раунда, федеральные законодательные и иные нормативно-правовые акты, касающиеся сельскохозяйственной деятельности в России.

НАУЧНАЯ НОВИЗНА РАБОТЫ состоит в следующем:

² В рамках переговорного процесса для возможных параметров договоренностей используется термин модальности (modalities).

- обобщены теоретические и методологические аспекты внутренней поддержки сельского хозяйства;
- проведен сравнительный анализ проектов договоренностей членов ВТО по правилам регулирования внутренней поддержки в рамках Дохийского раунда ВТО;
- выполнены расчеты возможных обязательств некоторых членов ВТО на основе последнего варианта проекта договоренностей в рамках Дохийского раунда по правилам регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства;
- разработаны предложения по совершенствованию системы регулирования внутренней поддержки России с учетом проектов договоренностей членов ВТО.

ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ РАБОТЫ. Полученные в ходе исследования результаты могут быть использованы при выработке основных направлений государственного регулирования агропродовольственного рынка в частности системы мер внутренней поддержки.

Кроме того, проведенные исследования могут быть использованы в переговорном процессе по вступлению России в ВТО, а также при возможном участии в Дохийском раунде переговоров ВТО.

АПРОБАЦИЯ РАБОТЫ. Основные положения диссертации обсуждались в ходе серии региональных семинаров, посвященных проблематике ВТО. Разработки использовались в аналитических отчетах и технических документах, подготовленных автором для Минсельхоза РФ и Минэкономразвития РФ.

По теме диссертации опубликовано 3 научных работы общим объемом более 1 п.л. машинописного текста.

СТРУКТУРА И ОБЪЕМ РАБОТЫ. Работа состоит из введения, четырех глав, заключения, приложений, списка научной литературы.

Цели, задачи и логика работы определили следующую ее структуру:

Введение

Глава I. Теоретические основы регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства в мировой экономике

1.1 Понятие и место внутренней поддержки в системе государственного регулирования

1.2. Виды и формы внутренней поддержки сельского хозяйства

1.3. Принципы оценки внутренней поддержки

Глава II. Тенденции развития внутренней поддержки сельского хозяйства членов ВТО

2.1. Проблемы развития системы регулирования внутренней поддержки в рамках ВТО

2.2. Тенденции и особенности развития поддержки сельского хозяйства членов ВТО

Глава III. Направления совершенствования правил регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства в Дохийском раунде и возможные последствия для Российской Федерации

3.1. Основные проблемы и элементы процесса совершенствования правил регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства

3.2. Оценка возможных изменений параметров обязательств в области внутренней поддержки сельского хозяйства у основных членов ВТО

3.3. Направления совершенствования системы внутренней поддержки аграрного сектора России в контексте возможных изменений правил регулирования ВТО

Заключение

Список литературы

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ И ЗАЩИЩАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Сельское хозяйство является одной из наиболее регулируемых государством сфер экономики. Высокая степень вмешательства государства в аграрную экономику определяется целым рядом специфических особенностей ее развития, а также решением принципиально важных стратегических задач: обеспечение национальной продовольственной безопасности, поддержка развития сельских территорий, поддержание баланса между возможностями производителей и запросами потребителей.

Государственное регулирование определяется как комплекс мер воздействия, направленных на создание благоприятных условий для развития сельского хозяйства³. Весь комплекс мер государственного регулирования может быть классифицирован по различным критериям: по форме (на административные и экономические), по характеру (на прямые и косвенные), по сферам, по отраслям, в области торговли (на внутренние и внешние меры).

Одним из элементов государственного регулирования аграрного сектора является оказание государственной поддержки. В исследовании дается конкретизация понятий государственная поддержка, внутренняя поддержка и субсидия и определяет разницу между ними.

Термин государственная поддержка сельского хозяйства используется для определения системы взаимосвязанных мер экономического регулирования аграрного сектора. Такой комплекс методов включает в себя меры, направленные на формирование, поддержание или изменение институциональной среды, производственной и социальной

³ Экономика села/ Учебник: Под ред. проф. С.В. Киселева. Москва, МГУ, 2003.

инфраструктуры села, воздействующих прямо или косвенно на воспроизводственный процесс⁴. Таким образом, государственная поддержка охватывает все сферы государственного регулирования.

Схема 1.

Внутренняя поддержка в системе мер государственного регулирования



Система мер внутренней поддержки, являющаяся объектом исследования, включает в себя инструменты, целью которых является создание условий для развития сельского хозяйства внутри страны, в частности два больших блока мер прямой и косвенной поддержки (схема 2).

Зачастую понятия внутренняя поддержка и субсидия используются как синонимы. В учебной литературе субсидия определяется как денежная выплата, направленная на поддержку национальных производителей и косвенную дискриминацию импорта⁵.

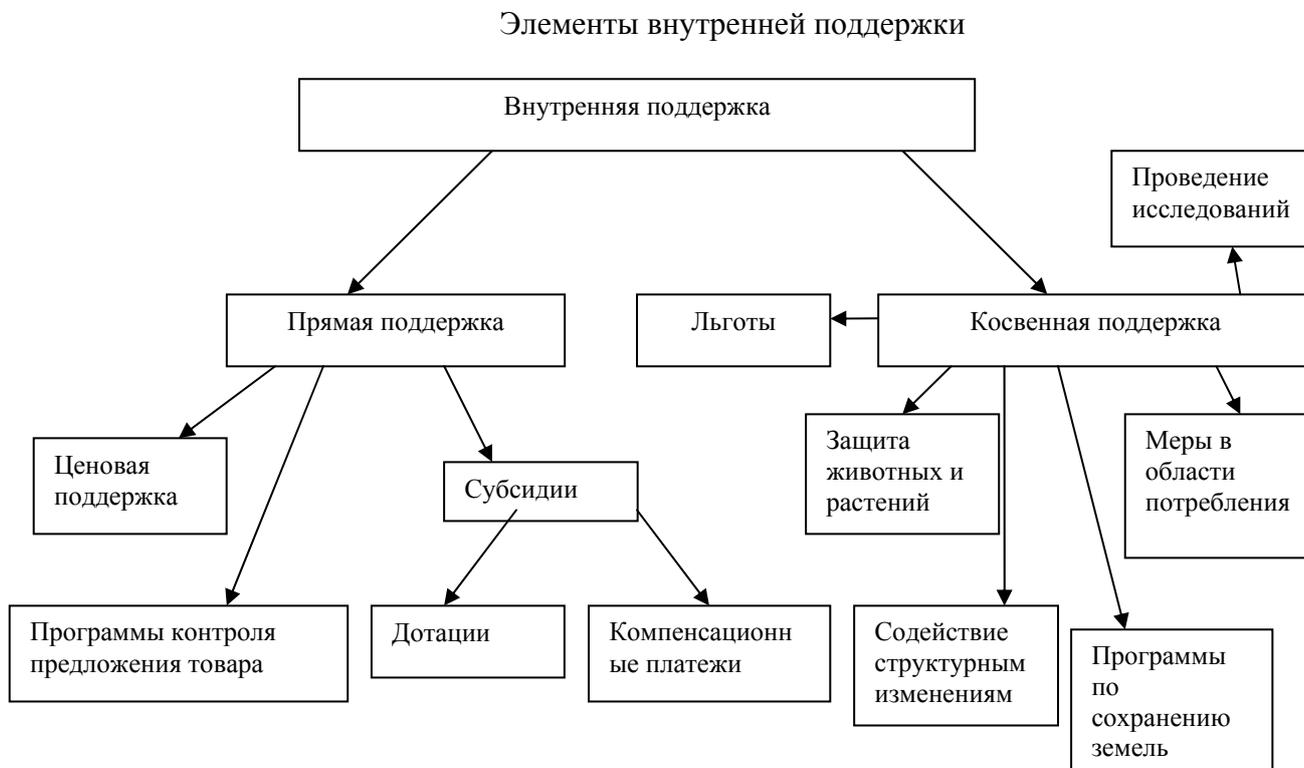
В международной торговле используется определение, трактующее субсидию в значительно более широком смысле: финансовое содействие государства, предоставляющее

⁴ Ромашкин Р.А. Поддержка сельского хозяйства в условиях присоединения России к ВТО. Автореферат диссертации на соискание степени кандидата экономических наук. Москва, 2001.

⁵ Киреев А.П. Международная экономика. Москва, Международные отношения, 2005.

ее получателю преимущество⁶. В данном случае субсидия является не только денежной выплатой, но и любым другим финансовым содействием государства, включая освобождение от налогов, закупку государством товаров у производителя и др.

Схема 2.



В российском законодательстве долгое время под субсидией понимались бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов (в редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации от 20 апреля 2007 г.)⁷. На сегодняшний день в Бюджетном кодексе не содержится определения субсидии как таковой, одновременно используются термины межбюджетная субсидия, субсидия юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам-производителям товаров, работ, услуг, устанавливаются рамочные условия предоставления субсидий, которые в дальнейшем подлежат детализации соответствующим правовым актом.

Таким образом, понимание субсидии в различных документах довольно значительно отличается друг от друга. При этом во всех приведенных определениях субсидии ключевым элементом является финансовое участие государства.

В отличие от субсидии внутренняя поддержка в широком смысле не обязательно и не всегда представляет собой финансовое содействие государства. Она может включать также

⁶ Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам//Уругвайский раунд. Правовые тексты. Москва, 2004.

⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ

меры, влияющие косвенно на производственный процесс, в том числе, программы по социальному развитию села, содействию институциональным преобразованиям и не предполагающие прямое получение финансовых средств или льгот от государства. Кроме того отличительной формой является и возможность осуществления поддержки аграрного сектора через поддержку потребителей продукции.

Таким образом, применительно к аграрному сектору принято говорить именно о мерах внутренней поддержки, частью которых является субсидия в узком смысле – финансовое участие государства с целью сокращения издержек производителей.

Первоначальной задачей программ внутренней поддержки, появившихся как реакция на глубокий экономический кризис 30-х гг. XX века, являлась защита отечественных производителей, содействие повышению их доходов, обеспечение занятости и продовольственной безопасности. Постепенно такие программы стали единственным существенным барьером для развития торговли, так как тарифная защита постоянно сокращалась. Несмотря на то, что вопрос о необходимости урегулирования этой проблемы многосторонними договоренностями ставился в рамках переговоров ГАТТ с середины 50-х гг., только в начале 80-х гг. началась выработка подходов по возможным правилам формирования системы мер, которая позволила бы не допустить повторения кризисной ситуации 70-80-х гг. в продовольственном секторе в будущем.

Вопрос об урегулировании внутренней поддержки аграрного сектора осложнялся тем, что речь шла о внутренних мероприятиях отдельно взятых суверенных государств. Проблема была решена путем включения в договоренности 1994 г. агрегированных мер поддержки (АМП), что позволило установить лимиты для государств в области внутренней поддержки как часть их международных обязательств, кроме того объемы поддержки должны были подвергнуться сокращению в течение переходного периода.

В качестве альтернативы рассматривались показатели ОЭСР – Общий показатель поддержки (ОПП), Оценка поддержки производителя (ОППр) и Оценка поддержки потребителя (ОППт), разработанные для ФАО Т.Джослингом в 1973 г.

ОПП измеряет совокупный трансферт производителю и включает все меры государственной поддержки аграрного сектора. АМП же представляет собой совокупность мер внутренней поддержки, оказывающих искажающее воздействие на торговлю и существенное влияние на производство сельскохозяйственных товаров. В этом заключается одно из принципиальных различий между ООП и АМП.

Подходы ОПП и АМП отличаются между собой по целям и задачам. Концепция АМП предполагает не только контроль за объемами используемой странами поддержки, но и создание системы правил по сокращению внутренней поддержки аграрного сектора и

обеспечению выполнения членами ВТО своих обязательств по сокращению. ОПП же является скорее средством сравнительного анализа политики государственной поддержки аграрного сектора в различных странах.

В результате при выработке многосторонних правил в области поддержки аграрного сектора выбор был сделан в пользу концепции внутренней поддержки ВТО, ключевым принципом которой является разделение мер внутренней поддержки на несколько так называемых ящиков, в зависимости от степени искажающего влияния на торговлю: «янтарный ящик», «зеленый ящик», «голубой ящик». Соответственно наименее искажающими торговлю являются меры «зеленого ящика», наиболее – меры «янтарного ящика». Меры «голубого ящика», направленные на эффективное самоограничение производства, в соответствии с Соглашением ВТО по сельскому хозяйству условно считались не оказывающими искажающего воздействия на торговлю.

Объектом данного исследования являются меры «янтарного ящика», включающего несколько составляющих, как продемонстрировано на схеме 3. Ключевой элемент – АМП. АМП является показателем объема внутренней поддержки члена ВТО. Объем поддержки ограничен в рамках многосторонних обязательств того или иного члена и подлежит сокращению в течение переходного периода на определенный процент. АМП рассчитывается за каждый год и позволяет оценить степень выполнения членом ВТО своих обязательств.

Тем не менее, у предложенного варианта ограничения внутренней поддержки были свои недостатки:

1. Используемый подход не предполагал изменения национальных систем регулирования, речь шла, прежде всего, о средстве мониторинга и контроля за выполнением обязательств.

2. АМП не могла быть использована как точный эквивалент для оценки эффекта на торговлю от внутренней политики страны.

3. АМП использовалась для оценки общей поддержки, а не поддержки конкретных товаров, что предоставляло членам ВТО возможность незначительно модифицировать действующие системы поддержки, при этом выполняя и новые правила и свои обязательства.

Таким образом, не достигалась ключевая задача: реформирование систем поддержки в рамках ВТО с целью улучшения условий международной торговли аграрной продукцией.



Проведенный анализ систем внутренней поддержки сельского хозяйства в некоторых членах ВТО позволяет вычлнить ряд единых для рассмотренных государств тенденции. Общей тенденцией для всех стран является рост объемов «зеленого ящика». Исключение составляет Япония, где наблюдается сокращение всех видов поддержки, включая и «зеленый ящик».

Несмотря на то, что все страны в рамках ВТО проводили сокращение уровня обязательств по объемам «янтарного ящика», на практике тенденция либерализации не столь очевидна. Значительное сокращение отмечается у ЕС, Японии, Аргентины. В остальных же странах⁸, уровень поддержки либо увеличивается, но не кардинально (Австралия), либо увеличивается, включая заметный рост субсидий в пределах *de minimis*⁹ (США, Канада, Бразилия). Безусловно, определенное влияние на объемы внутренней поддержки оказывают и внешние факторы: рост мировых цен на ресурсы, что ведет к увеличению расходов на компенсации затрат производителей в изменившихся условиях, удорожание энергоносителей, что вновь увеличивает расходы фермеров, либерализация торговли в рамках создания региональных торговых группировок, где сокращаются или устраняются полностью таможенные тарифы во взаимной торговле. Все эти факторы снижают защиту и

⁸ Не включая Новую Зеландию, где отсутствует «янтарный ящик».

⁹ «De minimis»- пороговый уровень поддержки, не включаемый в расчет АМП

обостряют конкуренцию на аграрно-продовольственном рынке. В таких условиях единственным эффективным средством защиты и поддержки внутренних производителей остаются субсидии.

Одновременно не менее важный фактор, позволяющий увеличивать размеры поддержки в пределах *de minimis*, - стоимостное увеличение объемов производства, как результат роста цен: чем больше стоимостной объем производства, тем большее абсолютное значение приобретает показатель порогового уровня поддержки. В частности, такой возможностью пользуются Бразилия, США и Канада, уровень поддержки в которых в пределах *de minimis* в некоторые годы фактически был выше текущего объема АМП. При этом указанные члены ВТО оставались в рамках своих обязательств.

Таким образом, среди членов ВТО, увеличивших внутреннюю поддержку за период 1995-2004 гг., очевидно присутствие участников Кернской группы: Австралия, Канада, Бразилия. Для Канады «янтарный ящик» увеличился в 2,6 раза, объем поддержки в рамках *de minimis* – в 2 раза. В Бразилии внутренняя поддержка в рамках *de minimis* выросла в 3,8 раза. В Австралии «янтарный ящик» и объем *de minimis* увеличились в 1,4 и 1,7 раза соответственно. Таким образом, члены ВТО, выступающие за полную либерализацию торговли и устранение субсидий в аграрном секторе, сами вряд ли могут быть охарактеризованы как либеральные страны. Особенно в сравнении с ЕС и Аргентиной, сокративших «янтарный ящик» на 38%, а также Японией, снизившей уровень поддержки, искажающей торговлю, в 5,6 раза.

Помимо расчетов объемов поддержки членов ВТО для оценки их влияния на торговлю можно использовать соотношение размера поддержки и объема производства.

Анализ систем внутренней поддержки в различных членах ВТО свидетельствует о том, что за исключением ЕС (21%), доля совокупной поддержки¹⁰, влияющей на производство и искажающей торговлю, в валовом выпуске сельскохозяйственной продукции невелика. В США этот показатель составляет 4,5%, в Японии и Канаде – 8%, в остальных членах ВТО - менее 4%. Таким образом, влияние роста субсидирования в некоторых странах нивелируется за счет увеличения стоимостных объемов производства сельскохозяйственной продукции.

Тем не менее, показатель по ЕС является чрезвычайно высоким и очевидно выступает в качестве барьера для развития аграрного производства в развивающихся государствах. Значительные доли «зеленого ящика» в США и Японии также могут выступать в качестве определенных препятствий для развивающихся стран, несмотря на то, что в рамках ВТО

¹⁰ Включая «янтарный ящик», «голубой ящик», поддержку в соответствии со статьей 6.2, *de minimis*

такие меры классифицируются, как не искажающие или оказывающие минимальное искажающее воздействие на торговлю.

Сопоставление систем и объемов внутренней поддержки в различных странах демонстрирует, что уровень поддержки в развитых странах ЕС, США, Японии в несколько раз превышает финансирование аграрного сектора в развивающихся государствах: субсидирование ЕС в 60 раз больше, чем соответствующие показатели в Бразилии, Аргентине. В результате, цены на сельскохозяйственную продукцию в ЕС, а также США и Японии значительно ниже, что повышает их конкурентоспособность по сравнению с товарами развивающихся государств. Кроме того, важно учитывать и конкуренцию на рынках третьих стран, куда поступает субсидируемая продукция развитых государств и несубсидируемая продукция развивающихся. Очевидно, что субсидии развитых стран являются препятствием для торговли товарами, произведенными в развивающихся и наименее развитых государствах, что вместе с высокими тарифами на отдельные виды продукции, значительно ущемляет их интересы.

Таким образом, существующая многосторонняя система правил в области регулирования торговли сельскохозяйственными товарами не учитывает в равной степени интересов всех ее членов. В рамках единых правил, но различных уровней поддержки развивающиеся и наименее развитые страны оказываются в проигрыше, несмотря на наличие специального и дифференцированного режима (СДР). Экономический рост, увеличение производства, происходящие в этих государствах, не встраиваются в систему норм, разработанную более десяти лет назад развитыми странами.

Анализ действующих принципов ВТО и практики членов ВТО указывает на несбалансированность существующей системы правил. Наряду с ограниченными в объемах мерами «янтарного ящика» существуют меры «голубого» и «зеленого ящиков», активно используемые развитыми странами. Это дает возможность им использовать значительные объемы поддержки сверх АМП. Эффективность системы установления лимитов по объемам «янтарного ящика» фактически снижается за счет реализации правила *de minimis*.

В рамках «голубого ящика», как показал анализ систем поддержки членов ВТО, используются субсидии, ориентированные на поддержку отдельных видов продукции, с той разницей, что размер выплат строго увязан с площадью пашни, поголовьем скота и объемом продукции. По своей сути меры «голубого ящика» связаны с производством продукции, они не стимулируют производство, но тем не менее оказывают искажающее влияние на торговлю, так как снижают стоимость произведенной продукции.

В соответствии со статьей 6.2 развивающиеся страны получили право на использование неограниченных в объемах мер поддержки при условии соответствия

перечисленным ниже критериям. Такие субсидии должны быть доступны всем производителям и быть направлены на развитие сельского хозяйства в целом. Тем не менее, по сути такие субсидии оказывают воздействие на торговлю и нередко оно является искажающим, так как они позволяют реализовывать программы по реструктуризации долгов, кредитованию фермеров. Аналогичные виды поддержки для развитых стран включаются «янтарный ящик».

В качестве примеров практической реализации указанных правил ВТО можно привести уже упоминавшиеся системы поддержки Бразилии, США и Канады, а также ЕС, где объем «голубого ящика» в последние годы примерно равен «янтарному». Таким образом, фактически объем предоставленных искажающих торговлю субсидий оказывается значительно большим, чем это предусмотрено многосторонними обязательствами указанных членов ВТО.

В этом проявляется несовершенство действующих правил ВТО, которые не включают ограничительных механизмов по рассмотренным видам поддержки. Следствием является еще более значительное искажение торговли, чем от применения «янтарного ящика», что усугубляет положение развивающихся и наименее развитых государств, и обуславливает необходимость не только дальнейшей либерализации торговли с целью сокращения субсидий и уровня тарифной защиты, но и пересмотра правил ВТО в целом для учета интересов развивающихся и наименее развитых членов организации в торговле сельскохозяйственными товарами.

Для устранения указанных выше диспропорций, выявившихся в результате применения правил ВТО, в 1999 г. было принято решение о начале раунда переговоров, в рамках которого будут выработаны договоренности и усовершенствованы правила регулирования внутренней поддержки, в целях создания благоприятных условий для развития аграрного сектора в развивающихся и наименее развитых странах. Одновременно в 2005 г. истек срок действия Соглашения по сельскому хозяйству. Следует отметить, что принимая это соглашение в пакете документов Уругвайского раунда, члены ВТО предполагали необходимость выработки новых правил (статья 20 Соглашения по сельскому хозяйству).

Дохийский раунд начался в 2001 г. С 2003 г. активизируется процесс создания группировок членов ВТО в зависимости от позиции на переговорах по сельскому хозяйству. Государства объединяются для более эффективного продвижения своих интересов на переговорах. Характерная черта Дохийского раунда – возрастающая роль в переговорном процессе развивающихся и наименее развитых стран, ставящих задачей учет своих интересов в ходе переговоров и противостояние позициям США и ЕС.

В исследовании автором систематизируется (схема 4) участие членов ВТО в таких группировках. На ней видно, что для стран, входящих в данные объединения, характерной особенностью сегодня является перемещение из одной группировки в другую, в зависимости от близости и актуальности тех позиций, которых придерживается блок в данный момент. Примером является «Кернская группа», участники которой все больше отстаивают свои интересы в рамках других объединений. Так, из 17 членов указанного блока 10 развивающихся стран, в том числе крупнейших производителей сельскохозяйственной продукции, активно участвуют в деятельности Группы-20. Бразилия одновременно является членом Группы-6, вместе с Индией, постепенно выходит на лидирующие позиции среди развивающихся стран. Сходные интересы у членов Группы-10 и Группы-33.

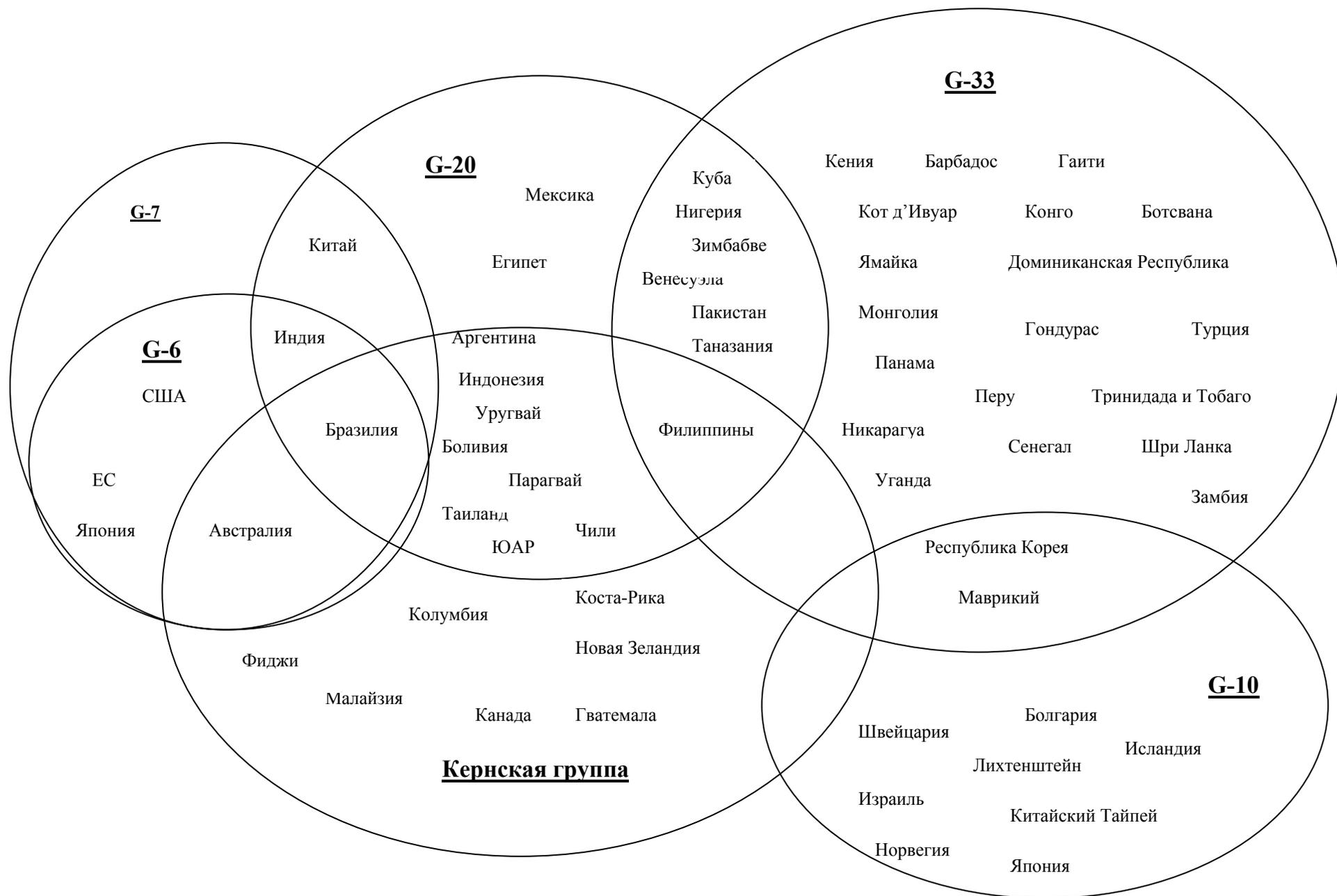
Проведенный автором сравнительный анализ проектов договоренностей с 2003 г. показывает, что еще в первый вариант проекта были включены положения, позволяющие применить дифференцированный подход по сокращению АМП для стран с разными уровнями поддержки. Одновременно в отношении «голубого ящика» впервые появляются проекты обязательств, которые легли в основу всех последующих проектов, в том числе проекта 2008 г. Кроме того, для принятия обязательств формулируется новая ключевая категория поддержки – общая искажающая торговлю поддержка (ОИТП). Четкие правила в области внутренней поддержки аграрного сектора и количественные объемы сокращений согласовывались в ходе переговоров вплоть до декабря 2008 г.

Анализ проекта договоренностей 2008 г. в части регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства показывает, что новые правила представляются более жесткими и более сложными для применения. Участники переговоров предусмотрели различные варианты и механизмы для ограничения и поэтапного сокращения всех видов поддержки, оказывающих искажающее воздействие на торговлю:

1. Меры «голубого ящика» переводятся в группу оказывающих искажающее воздействие на торговлю субсидий, они ограничиваются в объемах. Дополнительным сдерживающим фактором является включение дисциплин по лимитам по продуктово-специфической поддержке в пределах «голубого ящика». Одновременно проект модальностей предусматривает возможность использования мер «голубого ящика» всеми странами, независимо от того, являлись ли такие меры частью системы поддержки аграрного сектора ранее. Такое правило дает возможность перевести часть мер из «янтарного ящика» в «голубой», тем самым уменьшив искажающее влияние на торговлю поддержки в рамках АМП. Кроме того, объемы «голубого ящика» могут быть сокращены в отдельных случаях (если объем поддержки слишком велик).

Схема 4

Участие членов ВТО в различных группах и коалициях



2. Предусматривается гораздо более значительное, чем существовавшее ранее сокращение «янтарного ящика», при этом дифференцированная шкала позволит установить больший процент сокращения для больших объемов субсидий. Дополнительно необходимо будет сократить поддержку членам с достаточно высоким уровнем – более 40% от валовой стоимости сельскохозяйственной продукции.

3. Одновременно будут ограничены размеры продуктово-специфической поддержки. В стоимостном выражении будут зафиксированы и те субсидии, которые не превышали *de minimis* в базовом периоде.

4. Сокращается уровень *de minimis*. Для развитых стран *de minimis* составит как минимум 2,5%, для развивающихся - 6,67%.

5. Вводится новая категория поддержки – общая искажающая торговлю поддержка. ОИТП должна быть сокращена и ограничена в объеме. Это сделано в целях создания дополнительных сдерживающих рамок для членов ВТО в части применения поддержки.

6. Существенно и в течение короткого переходного периода должна быть сокращена поддержка хлопка. Вся остальная продуктово-специфическая поддержка только ограничивается в объемах, но не сокращается.

7. В отношении мер «зеленого ящика» вводятся требования, в целом ограничивающие возможности развитых стран использовать ряд программ. Кроме того, дополнительно предусматриваются правила для классификации некоторых мер поддержки развивающихся стран как попадающие под изъятия, предусмотренные для «зеленого ящика».

Таким образом, в ходе переговоров Дохийского раунда формируется достаточно сбалансированный механизм, позволяющий не только ограничить страны в применении поддержки, но и существенно снизить ее. Реализация инициативы по хлопку является лишним подтверждением названия Дохийского раунда – раунда развития и помимо прочего показывает, что интересы развивающихся и наименее развитых стран учитываются наравне с интересами развитых членов ВТО.

Проведенные автором расчеты обязательств членов ВТО на основе проекта модальностей 2008 г. выявляют некоторые особенности новой системы регулирования поддержки. Так, предполагаемое сокращение поддержки, особенно в рамках «янтарного ящика», гораздо более серьезное, чем было предусмотрено в ходе Уругвайского раунда. Однако правила для продуктово-специфической поддержки не содержат дисциплины по сокращению, ограничивая возможности каждого государства средним уровнем поддержки за период действия Соглашения по сельскому хозяйству Уругвайского раунда. Таким образом,

каждое государство должно будет самостоятельно решать, поддержка в отношении какого именно продукта должна быть сокращена, чтобы не допустить превышения ОИТП.

Очевидно, что новые правила направлены в основном на сокращение поддержки развитыми странами – ЕС и США, что подтверждается проведенными расчетами. Тем не менее, у обоих членов ВТО существует возможность поддерживать определенные товары на требуемом уровне, в том числе за счет сокращения или неиспользования поддержки по другим товарам.

Наибольшие изменения ожидаются в системе поддержки ЕС, где велики объемы «голубого и янтарного ящиков». Если в США существует возможность перевода части мер из «янтарного» в «голубой ящик», то для ЕС такая возможность вряд ли реальна. Тем не менее, ЕС может сохранить субсидирование по отдельным товарам сверх лимитов в «голубом ящике», если будет иметь место сокращение поддержки по тем же товарам в рамках АМП.

Ограничивать внутреннюю поддержку придется и Канаде. Это произойдет в случае, если объем продуктово-неспецифических мер будет снижен до 2,5% от валовой стоимости произведенной продукции. Однако для Канады также существует возможность перевода части мер из «янтарного ящика» в «голубой».

Для развивающихся стран, Бразилии и Аргентины, последствий от сокращения внутренней поддержки, вероятно, не будет вовсе. Напротив, у них появится возможность увеличивать субсидии за счет «голубого ящика». Предусмотренное сокращение уровня *de minimis* не будет иметь последствий для Бразилии, где традиционно доля поддержки в единичных случаях превышает 6% от валового выпуска аграрного сектора. Кроме того, сохраняет свое действие статья 6.2 Соглашения по сельскому хозяйству. Лимиты по ОИТП у таких государств будут достаточно велики.

Проведенное исследование позволяет выявить и некоторые недостатки новых правил регулирования системы предоставления внутренней поддержки. Во-первых, предполагается сокращение не реального объема АМП, применяемого в последние годы, а конечного уровня обязательств членов ВТО, принятых в ходе Уругвайского раунда. Такое правило фактически не влияет на размер «янтарного ящика» Японии и ЕС, выделяемые средства на развитие аграрного сектора в которых значительно ниже обязательств по Соглашению ВТО. Более того, для Японии благодаря этому правилу последствия будут неощутимы.

Во-вторых, предлагаемые в проекте договоренностей расчеты на основе объемов валовой стоимости произведенной продукции предполагают возможность увеличения субсидирования по некоторым категориям поддержки («голубой ящик»).

В-третьих, новые правила создают определенные преимущества для США. Из всех членов ВТО для США предусматриваются специальные подходы к определению обязательств

по продуктово-специфической поддержке в пределах «янтарного» и «голубого ящиков», которые позволяют увеличивать субсидирование отдельных товаров. Такой подход ставит под сомнение основные принципы ВТО: недискриминация, единые правила для всех.

Анализ проекта модальностей в части правил регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства показывает, что в основном предварительно согласованные новые принципы устраняют те диспропорции, которые были выявлены в результате реализации Соглашения ВТО по сельскому хозяйству.

Заявленный в Декларации Дохийского раунда принцип о безусловном учете интересов развивающихся стран в проекте договоренностей реализуется. Помимо значительных ограничений и сокращений поддержки развитых стран, для развивающихся государств предусмотрен более благоприятный режим в отношении всех элементов внутренней поддержки, хотя в связи с изначально малыми объемами поддержки аграрного сектора в таких членах система поддержки останется вероятнее всего неизменной.

Система поддержки аграрного сектора в России традиционно была ориентирована на использование искажающих торговлю мер. Одновременно с 1991 г. практически не претерпели изменений ключевые программы. Другой тенденцией является постепенное сокращение мер «зеленого ящика», вплоть до полного устранения в отдельные годы – 1998-1999 гг. Только с 2006 г. с началом реализации национального проекта «Развитие АПК», с принятием Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг. определилась тенденция на увеличение общих государственных расходов на аграрный сектор и в частности на программы «янтарного ящика».

Анализ системы поддержки аграрного сектора в России показывает, что действующие у членов ВТО системы поддержки более эффективны. При значительно больших объемах производства уровни «янтарного ящика» в развитых членах составляют меньшую долю в валовой стоимости произведенной продукции. Одновременно члены ВТО, развитые и развивающиеся, увеличивают финансирование программ «зеленого ящика». Примеры Канады, США и ЕС показывают, что при меньшей доле поддержки члены ВТО производят большие объемы сельскохозяйственной продукции: в США, при объеме производства сельхозпродукции в 307,04 млрд. долларов, уровень «янтарного ящика» составляет 6,3 млрд.долларов (или 2% в валовой стоимости), а «зеленого» - 76,2 млрд.долларов. В ЕС при объеме производства в 267, 4 млрд. евро объем «янтарного ящика» составляет 30,9 млрд. евро, «зеленого» - 22,1 млрд. евро.

С учетом того, что Россия будет ограничена международными обязательствами по объемам «янтарного ящика» как член ВТО, необходимо пересматривать систему поддержки

аграрного сектора в рамках начатых программ по развитию сельского хозяйства. Учитывая опыт других стран, а также то, что в перспективе возможно достижение договоренностей о полной отмене поддержки в рамках «янтарного ящика» или отдельных ее видов (например, ценовой поддержки), целесообразно переводить меры из группы, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, в меры, такого влияния не оказывающих.

К настоящему моменту позиция России на переговорах по присоединению к ВТО не согласована, с учетом решений Межгоссовета ЕврАзЭС от 9 июня 2009 г. о присоединении к ВТО единой таможенной территории России, Казахстана и Белоруссии, требуется определить подходы к политике субсидирования в новых условиях. Вероятнее всего по вопросам обязательств по внутренней поддержке сельского хозяйства каждая страна будет договариваться с членами ВТО отдельно, так как таможенный союз предполагает интеграцию по вопросам таможенно-тарифного регулирования и не охватывает сферу регулирования субсидий.

Проекты договоренностей ВТО по совершенствованию правил внутренней поддержки аграрного сектора предполагают ужесточение требований в области внутренней поддержки в целом, в том числе сокращение предельных лимитов «янтарного ящика». С одной стороны, такие правила позволят России повысить конкурентоспособность российской сельскохозяйственной продукции, так как будет сокращено субсидирование производства аграрной продукции у основных конкурентов России, в частности в ЕС.

С другой стороны, учитывая тот факт, что предложения России по объемам АМП выходят за рамки стандартных условий присоединения к ВТО, наша страна вероятнее всего должна будет с учетом новых правил регулирования внутренней поддержки, предусмотреть более значительное сокращение внутренней поддержки.

Став членом ВТО до завершения Дохийского раунда и получив статус «недавно присоединившегося члена», Россия будет участвовать в последующих раундах многосторонних торговых переговоров, и скорее всего в дальнейшем должна будет сокращать объемы мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю. Это может потребовать корректировки действующей в России системы поддержки аграрного сектора.

Проект договоренностей 2008 г. не содержит правил относительно того, какие принципы будут применяться для стран, которые будут присоединяться к ВТО после завершения переговоров Дохийского раунда. Если Россия не станет членом ВТО до окончания переговоров, пока невозможно предположить условия, на которых она сможет присоединиться к ВТО.

Одновременно ужесточение правил регулирования внутренней поддержки не затрагивает системы субсидирования, существующие в других ключевых торговых партнерах

России, например, Белоруссии, доля субсидий в которой составляет 24%. Таким образом, в Россию будут продолжаться поставки значительно субсидируемой продукции, против которой в условиях действия Таможенного союза невозможно будет ввести компенсационные меры. В результате появляется новая задача по урегулированию взаимоотношений в области предоставления субсидий в рамках Таможенного союза.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

По итогам проведенного исследования автором были сделаны следующие выводы.

1. Внутренняя поддержка является неотъемлемой частью системы государственного регулирования аграрного сектора, направленного на формирование, поддержание или изменение институциональной среды, производственной и социальной инфраструктуры села, воздействующих прямо или косвенно на воспроизводственный процесс.

2. Несмотря на то, что Соглашение ВТО по сельскому хозяйству стало результатом длительных дискуссий членов ГАТТ о необходимости урегулирования указанной сферы на многосторонней основе, анализ правил и практики их применения членами ВТО показал, что действующая система несовершенна. Прежде всего, система ВТО в области внутренней поддержки не учитывает интересы развивающихся стран и не ориентирована на их возрастающую роль в мировой экономике. В начале XXI века внутренняя поддержка развитых стран стала барьером для сельскохозяйственных товаров из развивающихся государств: конкурентоспособность продукции развивающихся стран была значительно занижена как на рынках развитых государств, так и на рынках третьих стран.

3. Анализ проектов договоренностей в области внутренней поддержки с 2003 г. показал, что центральные элементы и подходы были заложены в новую систему правил в самом начале – сокращение АМП и *de minimis*, установление лимитов для продуктово-специфической поддержки в рамках «янтарного ящика», классификации мер «голубого ящика» как искажающих торговлю и необходимость их сокращения. В 2004 г. в очередной проект была включена принципиально новая категория поддержки – ОИТП. В дальнейшем переговоры велись уже по конкретизации указанных элементов, определению параметров сокращения.

4. Проекты договоренностей о новой системе регулирования внутренней поддержки в рамках ВТО предполагают существенное усовершенствование правил. Членам ВТО удалось разработать механизм, в соответствии с которым все элементы внутренней поддержки будут ограничены, а меры «янтарного ящика», наиболее искажающие торговлю, будут сокращены. В результате это позволит учесть интересы развивающихся стран и обеспечить справедливые условия торговли сельскохозяйственными товарами.

5. Автором были проведены расчеты возможных обязательств некоторых членов ВТО в результате применения новых правил. Предварительные расчеты показали, что наиболее значительное сокращение ожидается для внутренней поддержки ЕС, который должен будет существенно сократить ОИТП, что потребует пересмотр программ «янтарного» и «голубого ящиков». Сокращение затронет и системы поддержки США и Канады, однако не столь существенно, так как эти члены ВТО смогут воспользоваться своим правом по переводу части мер из «янтарного» в «голубой ящик». Одновременно США получают право на индивидуальные обязательства, позволяющие им увеличить поддержку. В отношении Японии, Австралии будет снижен уровень ОИТП, а реальные объемы АМП в большинстве случаев сохранятся на прежнем уровне.

6. Проведенный анализ системы новых правил и расчеты возможных обязательств членов ВТО позволяют сделать вывод о том, что в целом весь комплекс преобразований даст возможность развивающимся государствам не только активнее поставлять некоторые виды продукции на рынки развитых, но главное – конкурировать с продукцией из развитых стран на рынках третьих стран. Таким образом, расчеты подтверждают, что в части поддержки сельского хозяйства правила будут усовершенствованы и Дохийский раунд оправдывает свое название «Раунда развития».

7. Система поддержки России характеризуется стабильной структурой с начала 90-х годов прошлого столетия. Традиционно более половины расходов приходится на меры, оказывающие искажающее воздействие на торговлю. В настоящее время Россия продолжает переговоры по присоединению к ВТО, одним из условий членства в которой является согласование обязательств по объемам поддержки аграрного сектора, а также графика ее сокращения. Предложения России на переговорах должны учитывать реализацию Госпрограммы на 2008-2012 гг., а также последующие мероприятия по развитию сельского хозяйства.

8. Став членом ВТО, Россия должна будет учитывать в своей аграрной политике правила регулирования внутренней поддержки ВТО. Повышение эффективности системы поддержки аграрного сектора должны быть заложены в долгосрочной стратегии развития сельского хозяйства.

9. В целях повышения эффективности государственной поддержки, расходования финансовых средств государства, а также для предупреждения введения против России ограничительных мер, целесообразно скорректировать правила предоставления поддержки в целях их перевода из «янтарного ящика» в «зеленый». Меры «зеленого ящика», не ограниченные в объемах и не требующие снижения, позволят прежде всего создать условия для успешного развития села. Кроме того, в качестве мер «зеленого ящика» могут быть

классифицированы программы по развитию сельского хозяйства в районах с неблагоприятным климатом, мероприятия по преодолению последствий стихийных бедствий.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Сидорук А.С. Правила регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства в Доха раунде//Федеральный справочник. Политика. Экономика. Управление. Июль-декабрь 2005 г.
2. Сидорук А.С. Основные направления дискуссии в области изменения правил регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства в рамках Доха-раунда//Вестник университета (ГУУ). Серия: национальная и мировая экономика. №1(5), 2007 г. Москва.
3. Сидорук А.С. Совершенствование регулирования поддержки сельского хозяйства в Дохийском раунде переговоров ВТО//АПК: экономика и управление, № 9 , 2009 г. Москва.