

УДК 339.5

Бубен С.Б.¹

Основные тенденции государственной поддержки сельского хозяйства в мире и Евразийском экономическом союзе

На основе анализа нотификаций стран — членов ВТО и ЕАЭС выявлены основные тенденции в системе государственной поддержки сельского хозяйства этих стран. Показано, что в государствах — ведущих мировых производителях сельскохозяйственной продукции преобладают тенденции стабильного опережающего роста объемов «зеленой корзины» по сравнению с мерами «янтарной корзины», постепенного сокращения продуктивно-неспецифической поддержки и переход к использованию субсидирования отдельных товаров, в то время как в системе поддержки государств — членов ЕАЭС, напротив, наблюдается ориентация на преимущественное использование мер «янтарной корзины», в основном в рамках продуктивно-неспецифических программ, а увеличение финансирования не искажающих торговлю мер только намечается.

Ключевые слова: государственная поддержка, сельское хозяйство, «янтарная корзина», «зеленая корзина», Евразийский экономический союз, Всемирная торговая организация, субсидирование.

В большинстве стран мира сельское хозяйство рассматривается как стратегически важная отрасль народного хозяйства, а потому государства стремятся помогать ему с помощью широкого комплекса мер государственной поддержки, включающих субсидирование, торговую защиту, льготы и специализированное регулирование. Для каждой из этих мер на международном уровне предусмотрено регулирование, включающее различные инструменты, в том числе льготное и безвозмездное финансирование предприятий и отраслей агропромышленного комплекса.

¹ Бубен Станислав Брониславович — директор Департамента агропромышленной политики Евразийской экономической комиссии. E-mail: <buben@eecommission.org>.

Сегодня формирование правил международной торговли происходит в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) с участием многих государств. В связи с этим систему государственной поддержки сельского хозяйства любой страны необходимо выстраивать с учетом международных требований. В многосторонней торговой системе разработан и применяется механизм, позволяющий не только учитывать меры поддержки сельского хозяйства, но и разграничивать их в зависимости от влияния на торговлю.

Ниже представлена схема классификации механизмов государственной поддержки в соответствии с правилами ВТО. Согласно этим правилам все меры поддержки разделены на три категории (корзины). В «зеленую корзину» входят меры, подпадающие под ограничения. В отношении них не принимаются обязательства по их лимитам или снижению. Предполагается, что такие меры не искажают условия конкуренции на рынке. К мерам «янтарной корзины» относят меры, в отношении которых принимаются обязательства по ограничению или сокращению объема поддержки (рис. 1).

Основные подходы, заложенные в Протоколе о мерах государственной поддержки сельского хозяйства (Приложение № 29 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.; далее — Протокол ЕАЭС), соответствуют подходам, принятым в ВТО. Это в полной мере относится к пониманию сути государственной поддержки, ее объектам и классификации. В частности, меры государственной поддержки аграрного сектора в ЕАЭС делятся на три группы:

- 1) меры, не оказывающие искажающего воздействия на взаимную торговлю сельскохозяйственными товарами государств-членов (аналог мер «зеленой корзины» в концепции ВТО, не подлежат сокращению и ограничению);
- 2) меры, оказывающие искажающее воздействие на взаимную торговлю сельскохозяйственными товарами государств-членов (аналог мер «янтарной корзины», подлежат ограничению и для некоторых членов ВТО сокращению);
- 3) меры, в наибольшей степени оказывающие искажающее воздействие на торговлю сельскохозяйственными товарами государств-членов (аналог экспортных и импортозамещающих субсидий, предоставление запрещено) [1].

Ключевым требованием Протокола ЕАЭС и Соглашения ВТО по сельскому хозяйству является ограничение поддержки сельского хозяйства, относящейся к мерам «янтарной корзины» [1; 2].

Искажающее воздействие на торговлю проявляется в результате применения мер поддержки в изменении условий конкуренции на рынке, прежде всего в сфере внешней торговли. При этом возможно изменение торговых потоков, связанное, например, с использованием вместо импортного товара продуктов местного производства, цены на которые становятся более привлекательными для потребителя вследствие применения государственных субсидий либо, на-

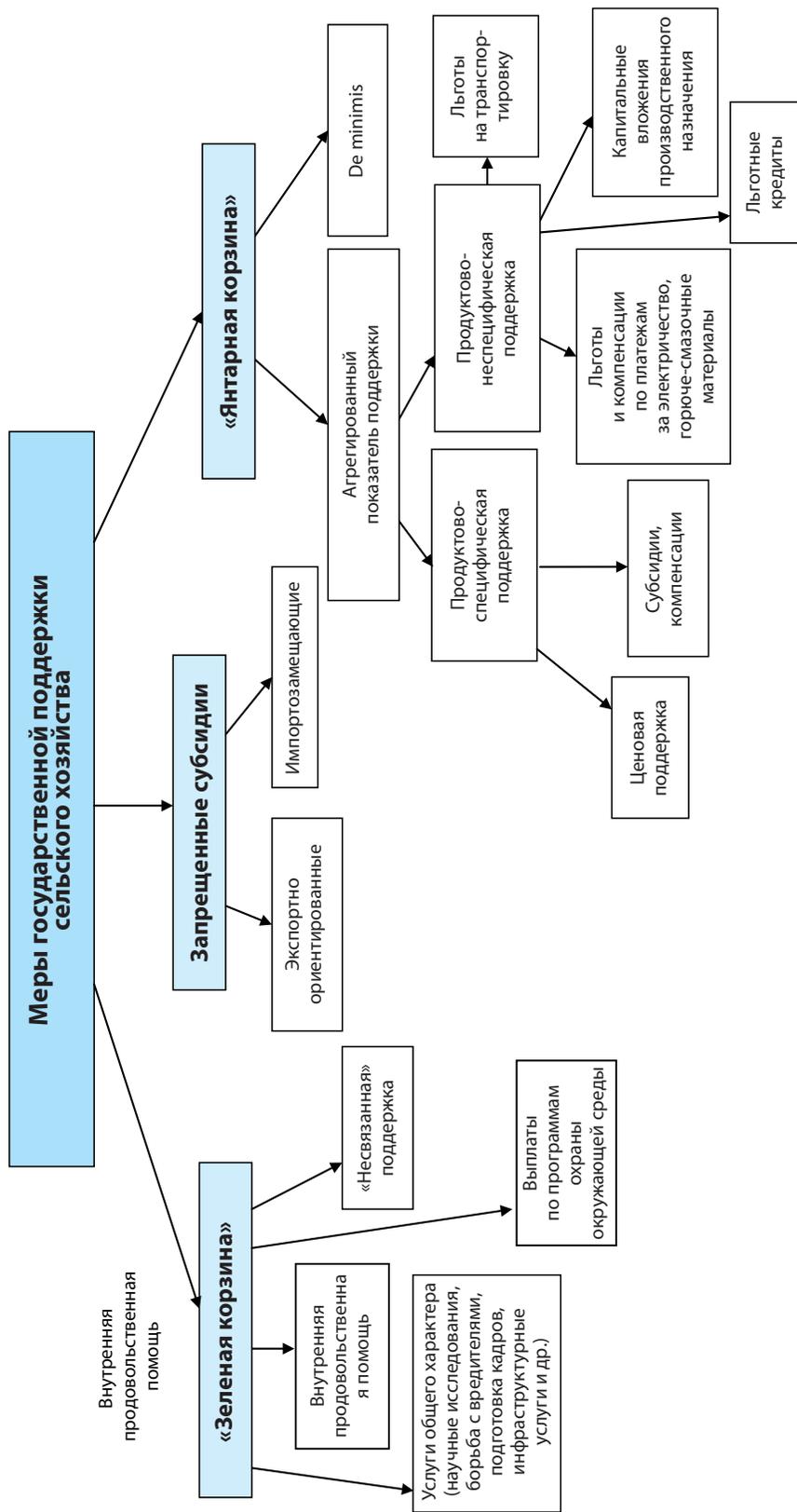


Рис. 1. Классификация мер поддержки в соответствии с правилами ВТО

против, увеличение экспорта из одной страны в другую в связи с возможностью его продажи по более низкой цене благодаря использованию мер поддержки в форме субсидирования. В этом случае происходит вытеснение с рынка местных поставщиков и конкурирующих экспортеров из других стран (рис. 2).

Согласно нотификациям, представленным странами — членами ВТО за 2006–2014 гг., почти 90 % объема субсидий всех участников ВТО приходится на производителей сельскохозяйственных товаров стран Европейского Союза, США, Китая и Индии [4–7].

Проанализировав государственную поддержку сельскохозяйственного производства государств — участников ВТО в рамках мер «зеленой корзины» за 2006–2014 гг. и государств — членов ЕАЭС за 2012–2014 гг., можно сделать вывод о единой преобладающей тенденции стабильного роста объемов мер, освобожденных от обязательств по ограничению и сокращению, как в странах ВТО (рис. 3), так и в государствах — членах ЕАЭС (рис. 4).

Тем не менее отличительной чертой механизма государственной поддержки сельского хозяйства за рубежом от систем поддержки государств — членов союза является доминирование объемов мер «зеленой корзины» в объеме совокупной поддержки. Наибольший объем не оказывающей искажающего воздействия на торговлю поддержки среди развитых стран отмечается в США, где в 2012 г. на субсидии было потрачено 127,4 млрд долл., что составило 91 % всех расходов на поддержку сельского хозяйства в этой стране. Аналогичный показатель в Евросоюзе (71 млрд евро) и Аргентине (93 млн долл.) находится на уровне 88%, в Австралии — 84% (1,4 млрд долл.), в Китае — 78% (80,8 млрд долл.) [4; 5; 7–9].

Что касается структуры мер «зеленой корзины», то лидирующие позиции в США занимает внутренняя продовольственная помощь (79% мер объема «зеленой корзины»), в Китае — общие услуги (47%), в Индии более половины «зеленых» расходов приходится на создание государственных резервов для обеспечения продовольственной безопасности. В Индонезии 3/4 объема мер «зеленой корзины» приходится на внутреннюю продовольственную помощь нуждающейся части населения (в рамках программы «рис для бедных») [4; 6; 7].

В развивающихся странах существенная доля государственной поддержки оказывается в рамках специального и дифференцированного режима¹. В 2010 г.

¹ В соответствии с п. 6.2 Соглашения ВТО по сельскому хозяйству развивающимся странам при реализации программ развития сельского хозяйства может предоставляться специальный режим, позволяющий не применять в отношении таких мер поддержки обязательств по ограничению и сокращению. Эти меры не включаются в «янтартную корзину».

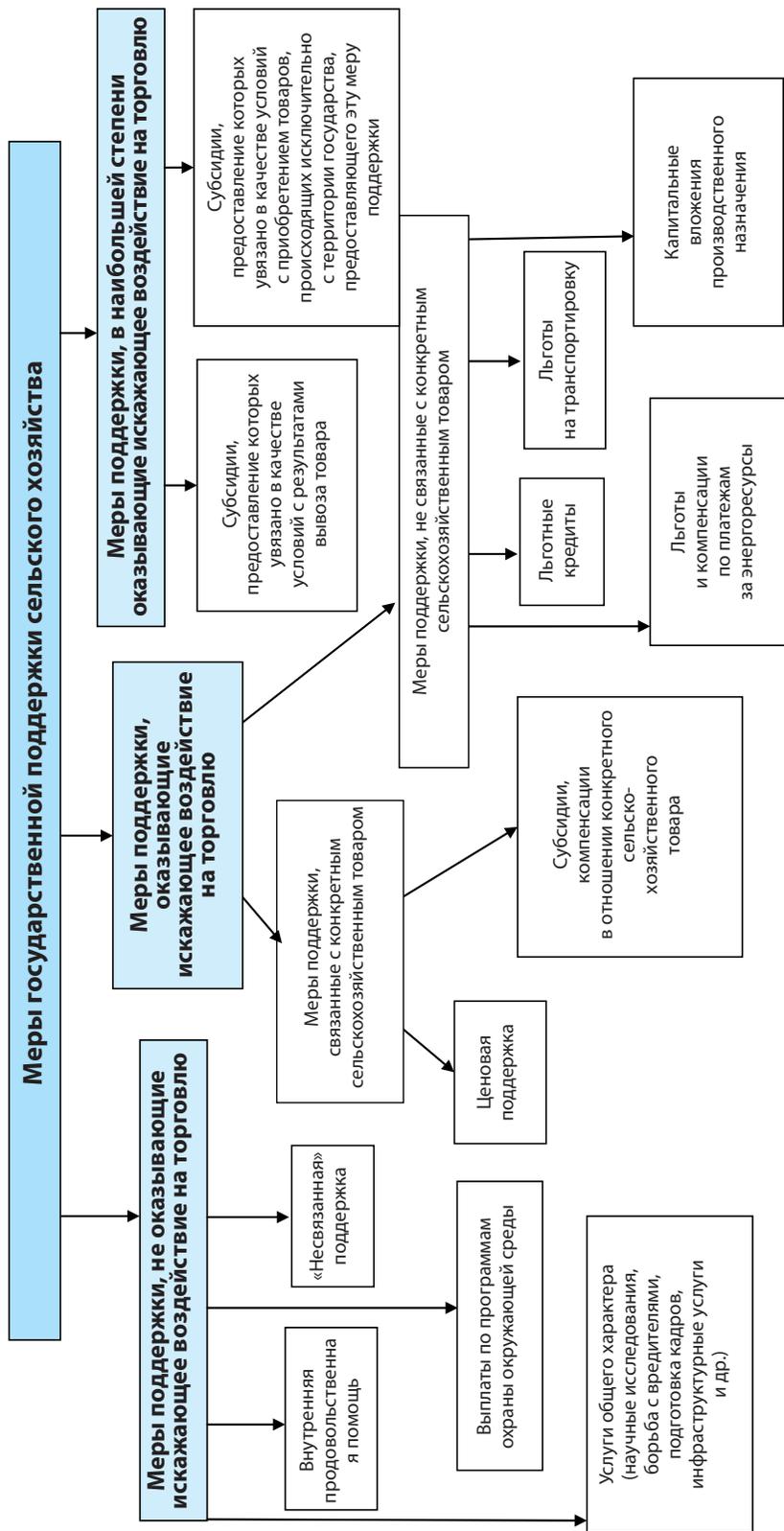


Рис. 2. Классификация мер поддержки в соответствии с Договором о ЕАЭС

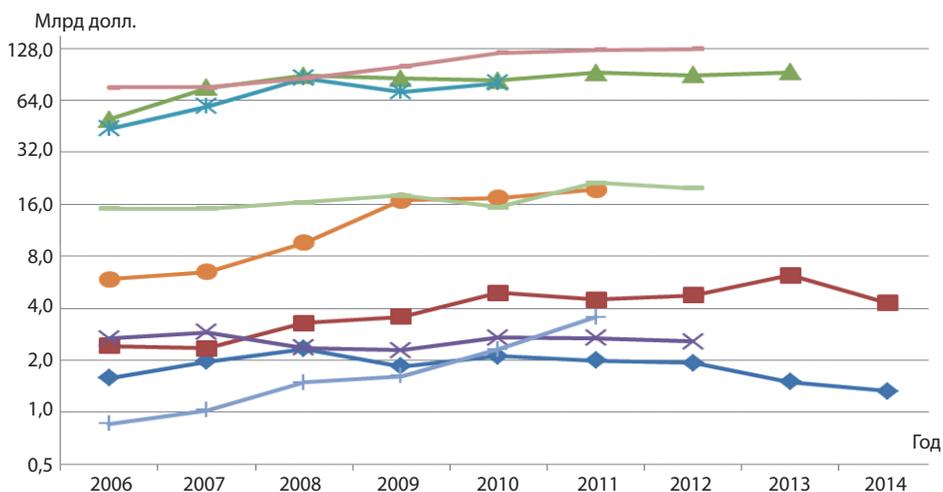


Рис. 3. Поддержка в рамках «зеленой корзины» государств — членов ВТО в 2006–2014 гг., млрд долл.: — Австралия; — Бразилия; — ЕС; — Канада; — Китай; — Индия; — Индонезия; — США; — Япония

такая поддержка в Индонезии составляла почти половину всех расходов на сельское хозяйство и была направлена на возмещение затрат на производство малообеспеченным производителям, в Бразилии на эти же цели было выделено 11% всех субсидий, а в Индии — 54%. В Китае, напротив, права на такую поддержку нет, что было согласовано как условие его членства в ВТО [4; 6; 10; 11].

На сегодняшний день из пяти государств — членов ЕАЭС четыре являются членами ВТО: Республика Армения — с 2003 г., Кыргызская Республика — с 1998 г., Россия — с 2012 г., Республика Казахстан — с 2015 г.¹ Их обязательства по поддержке сельского хозяйства в части мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, автоматически применяются в рамках союза [12].

Несмотря на очевидную тенденцию увеличения субсидирования мер, не оказывающих искажающее воздействие на торговлю, их объемы в государствах — членах ЕАЭС по-прежнему невелики и меньше по объему мер «янтарной корзины». Наибольший уровень поддержки в рамках мер «зеленой корзины» наблюдается в Российской Федерации — около 3 млрд долл. в 2014 г. (рис. 4). Объемы средств, выделяемых на данные цели, в Республике Казахстан почти в 7 раз меньше, а в Республике Беларусь — в 8,5 раза.

¹ Республикой Беларусь с 1993 г. ведутся переговоры о вступлении в ВТО. В конце марта 2016 г. Президент страны Александр Лукашенко поручил государственным органам активизировать переговоры по вступлению в эту организацию.

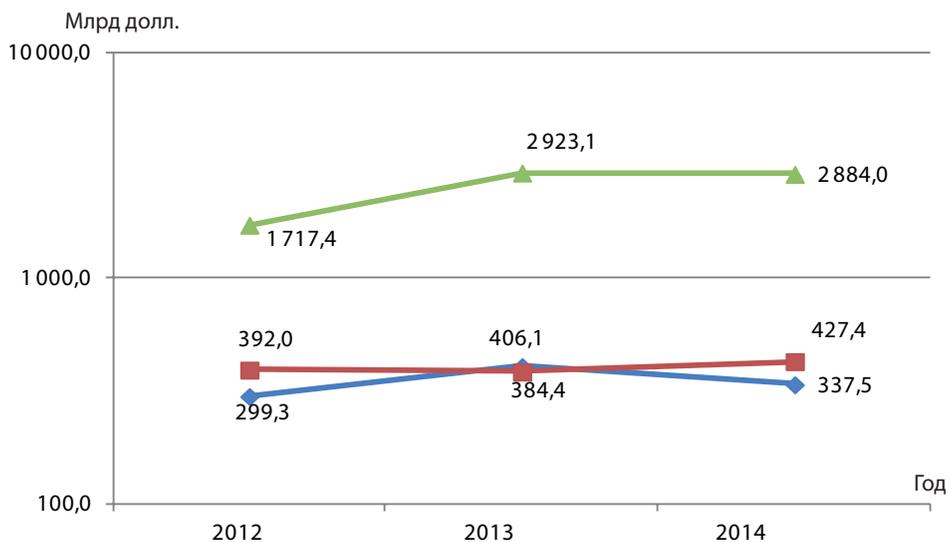


Рис. 4. Объем субсидирования мер, не оказывающих искажающего воздействия на торговлю в государствах — членах ЕАЭС в 2012–2014 гг., млн долл.:

—♦— Республика Беларусь; —■— Республика Казахстан;
—▲— Российская Федерация

В странах ЕАЭС наблюдаются отличия в структуре мер различных видов государственной поддержки сельского хозяйства. Среди мер, не искажающих торговлю, в Республике Беларусь выделяются инфраструктурные услуги (32% мер «зеленой корзины»), в Республике Казахстан — борьба с вредителями (36%), в Российской Федерации — «несвязанная» поддержка доходов (31%).

В соответствии с Соглашением ВТО по сельскому хозяйству государство — член ВТО выполняет свои обязательства, если его внутренняя поддержка, которая предоставляется производителям сельскохозяйственной продукции, выраженная в виде текущего общего агрегированного показателя поддержки (далее — АПП), не превышает согласованного им уровня обязательств и сокращается [13]. Так, объем расходов в рамках АПП, как видно из рис. 3, в странах — членах ВТО за 2006–2014 гг. имел тенденцию к сокращению, за исключением Японии, а превышение уровня обязательств зафиксировано не было. Наибольшие расходы на поддержку, попадающую в расчет АПП, наблюдаются в государствах Европейского Союза (8,7 млрд долл. в 2012 г.), далее по этому показателю следуют Япония и США (6,4 и 6,9 млрд долл. соответственно) [5; 7; 12].

Вместе с сокращением объемов поддержки мерами «янтарной корзины» меняются и формы ее предоставления. В странах — членах ВТО прослеживается сокращение продуктивно-неспецифической поддержки и переход на преимущественное использование субсидирования отдельных товаров. В структуре мер «янтарной корзины» ЕС, США, Аргентины и Индии более 90% субсидий приходится на меры продуктивно-специфической поддержки [5; 7; 8; 11].

К наиболее субсидируемым товарам в странах — членах ВТО можно отнести сливочное масло в ЕС, сахар в США, табак в Аргентине, зерновые в Бразилии, рис в Индии и Китае.

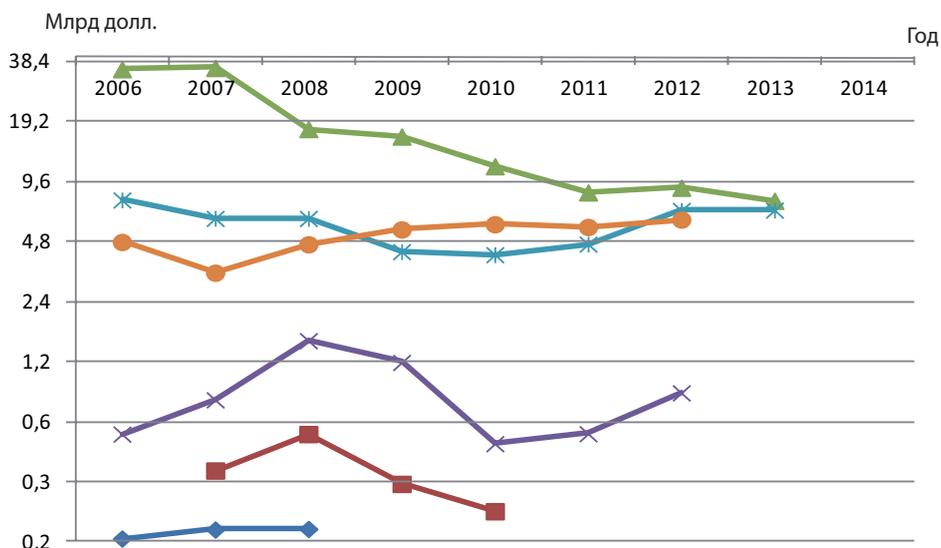


Рис. 5. Агрегированный показатель поддержки государств — членов ВТО в 2006–2014 гг., млрд долл.: —♦— Австралия; —■— Бразилия; —▲— ЕС; —×— Канада; —*— США; —○— Япония

Среди мер продуктивно-неспецифического характера максимальные средства выделяются на субсидирование страхования в ЕС и Канаде, программы по ирригации в США, программы по реструктуризации долгов в Бразилии, а в Аргентине программы, направленные на финансирование продуктивно-неспецифических мер поддержки сельского хозяйства, отсутствуют [5; 8; 10; 14].

В странах ЕАЭС, наоборот, очевидно преобладание мер поддержки, искажающих торговлю, над мерами «зеленой корзины» (рис. 6). При этом наибольшая доля таких мер наблюдается в Республике Беларусь (85,7% в общем объеме поддержки за 2014 г.).

Среди мер, искажающих торговлю, государства — члены ЕАЭС в основном реализуют продуктивно-неспецифические программы, которые составляют порядка 78% поддержки в рамках мер «янтарной корзины» в России, 87–90% в Беларуси, 81% в Казахстане, 100% в Армении и Кыргызстане. Наибольшая часть расходов — финансирование затрат по обслуживанию кредитов: в России — 54% «янтарной корзины», в Беларуси — 33, в Кыргызстане — 21%. В Казахстане и Армении основная часть субсидий приходится на компенсацию затрат на энергоресурсы — 30 и 42% соответственно. Кроме того, традиционны такие меры поддержки, как компенсации затрат:

- на удобрения, семена, комбикорм;

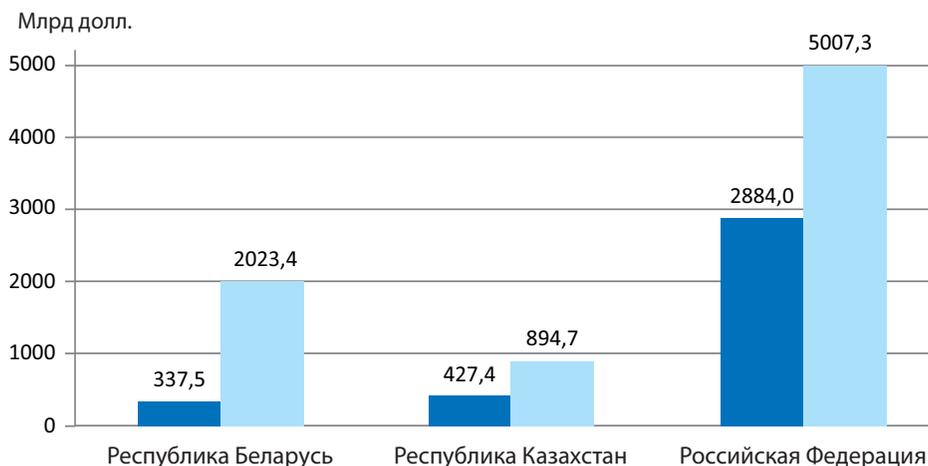


Рис. 6. Структура государственной поддержки государств — членов ЕАЭС в 2014 г., млн долл.: ■ меры, не искажающие торговлю; ■ меры, искажающие торговлю

- племенное животноводство, птицеводство;
- элитное семеноводство;
- участие хозяйствующих субъектов в программах страхования урожая, скота, птицы.

В странах — членах ВТО большая часть государственной поддержки аграрного сектора в рамках мер «янтарной корзины» осуществляется в пределах *de minimis*¹, а в некоторых странах вся поддержка не превышает уровень *de minimis*, например, в Австралии (после 2008 г.), в Китае, Индии [5; 9; 11]. Следует отметить, что объемы поддержки, оказываемые в пределах *de minimis*, стабильно увеличиваются, несмотря на заметное сокращение субсидирования «янтарной корзины» в целом.

Характеризуя удельные показатели государственной поддержки сельского хозяйства, необходимо отметить, что доля совокупной поддержки в валовой стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции в большинстве рассматриваемых стран — членов ВТО гораздо выше, чем аналогичные показатели государств — членов союза.

Наиболее высокая доля субсидирования отмечена в США, Японии и странах ЕС (рис. 7), где половина или треть валовой стоимости сельскохозяйственной продукции производится с государственной поддержкой.

¹ *De minimis* — объем поддержки, не превышающий 5% для развитых стран (или 10% для развивающихся стран) общей стоимости сельскохозяйственной продукции, не включаемый в расчет АПП.

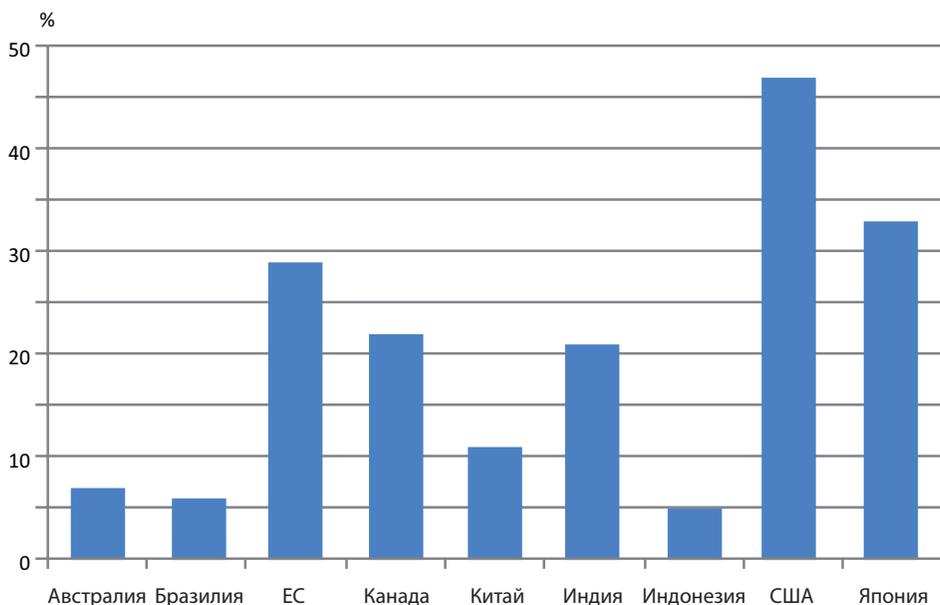


Рис. 7. Доля объема совокупной государственной поддержки в валовой стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции стран — членов ВТО в 2010 г.

Следует отметить, что все рассматриваемые страны соблюдают обязательства по государственной поддержке сельского хозяйства, взятые на себя в рамках ВТО.

В государствах — членах ЕАЭС уровень совокупной поддержки в валовой стоимости сельскохозяйственной продукции значительно ниже (рис. 8). В 2014 г. среди стран союза наибольший уровень поддержки был отмечен в Республике Беларусь — 18,4%, наименьший в Российской Федерации — 7,2%.

В 2014 г.¹ совокупная государственная поддержка сельского хозяйства, измеренная в долларах, снизилась в Беларуси и России, но увеличилась в Казахстане.

Согласно уведомлениям о предоставленной государственной поддержке сельского хозяйства в государствах — членах ЕАЭС уровень ее мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, по отношению к валовой стоимости произведенных сельскохозяйственных товаров в 2014 г. составил:

- в Республике Беларусь — 7,1% (при обязательстве не более 13%);
- в Республике Казахстан — 4,1% (при обязательстве не более 10%).

¹ В 2014 г. для Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации действовали обязательства, установленные Соглашением о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства..

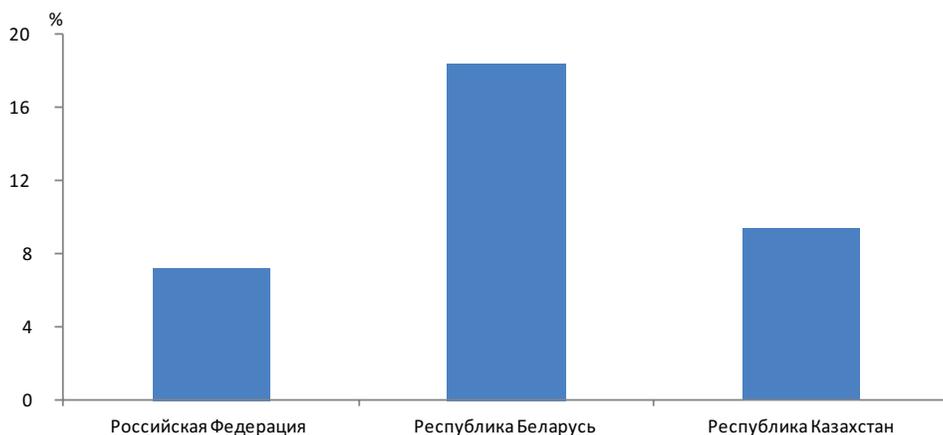


Рис. 8. Доля объема совокупной государственной поддержки в валовой стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции государств — членов ЕАЭС в 2014 г.

Для Российской Федерации в 2014 г. действовали обязательства по государственной поддержке сельского хозяйства, зафиксированные в рамках ВТО: при предельно допустимом максимальном АПП в 8,1 млрд долл., этот показатель в 2014 г. составил 52,5 млн долл. Уровень мер государственной поддержки, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, был равен 2,1% валовой стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции.

Анализ систем поддержки государств, ведущих мировых производителей сельскохозяйственной продукции, позволяет сделать выводы о трех преобладающих тенденциях в системах поддержки развитых и развивающихся стран:

- во-первых, это стабильный рост объемов мер «зеленой корзины»;
- во-вторых, традиционное превышение поддержки в рамках мер «зеленой корзины» над мерами «янтарной».
- в-третьих, изменение структуры и сокращение объемов мер «янтарной корзины».

В качестве основной в указанных странах следует назвать тенденцию к постепенному сокращению продуктивно-неспецифической поддержки и переход на преимущественное использование субсидирования отдельных товаров. Такой вид поддержки является, с одной стороны, более искажающим, а с другой — он более транспарентен с точки зрения оценки уровня поддержки и искажающего влияния на торговлю [14].

Системы поддержки в государствах — членах ЕАЭС традиционно ориентированы на использование мер «янтарной корзины». Основная искажающая торговлю поддержка предоставляется в рамках продуктивно-неспецифических программ (до 98% всего объема мер «янтарной корзины»). В государствах — членах союза только наметилось увеличение финансирования не искажающих торговлю мер [15; 16].

Несмотря на то что обязательства стран — членов союза в рамках ВТО позволяют использование довольно больших объемов «янтарной корзины», смещение акцента на меры «зеленой корзины» может быть рассмотрено с точки зрения повышения эффективности субсидирования для развития сельского хозяйства в долгосрочной перспективе. Кроме того, важно принимать во внимание не только действующие на сегодняшний день международные правила в области государственной поддержки сельского хозяйства, но и предполагаемые их изменения.

Источники

- [1] Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. М., 2014.
- [2] *Сидорук А.С.* Совершенствование правил регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства в рамках ВТО: диссертация. М., 2009.
- [3] Notifications of China concerning domestic support commitments. URL: <www.wto.org>.
- [4] Notifications of European Union concerning domestic support commitments. URL: <www.wto.org>.
- [5] Notifications of Indonesia concerning domestic support commitments. URL: <www.wto.org>.
- [6] Notifications of United States concerning domestic support commitments. URL: <www.wto.org>.
- [7] Notifications of Argentina concerning domestic support commitments. URL: <www.wto.org>.
- [8] Notifications of Australia concerning domestic support commitments. URL: <www.wto.org>.
- [9] Notifications of Brazil concerning domestic support commitments. URL: <www.wto.org>.
- [10] Notifications of India concerning domestic support commitments. URL: <www.wto.org>.
- [11] Notifications of Japan concerning domestic support commitments. URL: <www.wto.org>.
- [12] Соглашение по сельскому хозяйству // Уругвайский раунд. Правовые тексты. М.: МАИК «Наука/Интерпериодика», 2004.

- [13] Notifications of Canada concerning domestic support commitments. URL: <www.wto.org>.
- [14] Notifications of Russian Federation concerning domestic support commitments. URL: <www.wto.org>.
- [15] Анализ мировых тенденций государственной поддержки сельского хозяйства. URL: <www.eurasiancommission.org>.
- [16] Notifications of Armenia concerning domestic support commitments. URL: <www.wto.org>.

Buben S.¹

Key trends of development of governmental support of agriculture in the world and Euroasian Economic Union

Analyses of the WTO and EAEU members notifications brought to conclusions about tendencies in their state support of agriculture. It is demonstrated that in countries, being world leaders in agricultural production, the main tendencies are: stable grow of “green box” measures comparing with “amber box”, traditionally bigger volumes of “green box”, gradual decrease of nonproduct-specific support and move to subsidisation of particular product. State support systems in EAEU members on the contrary are oriented toward the use of “amber box” measures, mainly on the nonproduct-specific basis. Governments have just started to increase volume of non-distorting trade support measures.

Key words: *state support of agriculture, “amber box”, “green box”, Euroasian Economic Union, World trade organization.*

Статья поступила в редакцию 12 мая 2016 г.

¹ Buben Stanislav — Director of the Department of agricultural policy of the Eurasian economic commission. E-mail: <buben@eecommission.org>.