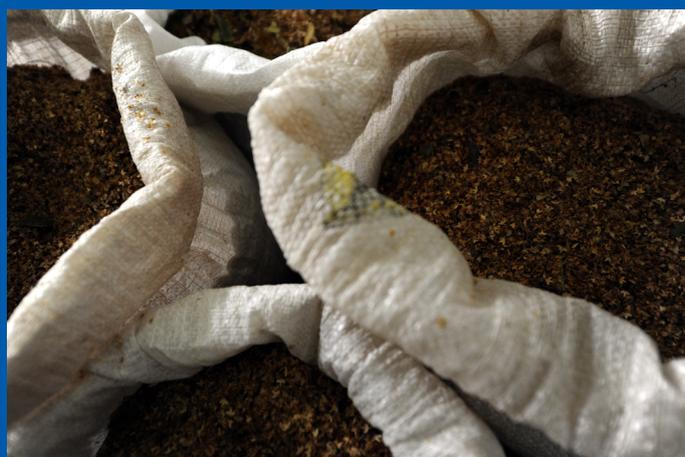


СТРАНЫ СНГ и ВТО:

ВОПРОСЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ



Продовольственная и сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Страны СНГ и ВТО:
вопросы сельскохозяйственной политики и
государственной поддержки

Ларс Бринк

Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном продукте не означают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не означает, что ФАО одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или продуктами аналогичного характера, которые в тексте не упоминаются.

Мнения, выраженные в настоящем информационном продукте, являются мнениями автора (авторов) и не обязательно отражают точку зрения или политику ФАО.

© ФАО, 2014

ФАО приветствует использование, тиражирование и распространение материала, содержащегося в настоящем информационном продукте. Если не указано иное, этот материал разрешается копировать, скачивать и распечатывать для целей частного изучения, научных исследований и обучения, либо для использования в некоммерческих продуктах или услугах при условии, что ФАО будет надлежащим образом указана в качестве источника и обладателя авторского права, и что при этом никоим образом не предполагается, что ФАО одобряет мнения, продукты или услуги пользователей.

Для получения прав на перевод и адаптацию, а также на перепродажу и другие виды коммерческого использования, следует направить запрос по адресам: www.fao.org/contact-us/licence-request или copyright@fao.org.

Информационные продукты ФАО размещаются на веб-сайте ФАО (www.fao.org/publications); желающие приобрести информационные продукты ФАО могут обращаться по адресу: publications-sales@fao.org.

Содержание

1. Введение	1
2. Процесс вступления в ВТО	3
3. Обязательства членов ВТО в сфере сельского хозяйства	5
3.1 Установление обязательств в сфере сельского хозяйства	
4. Обязательства стран СНГ в сфере сельского хозяйства в рамках ВТО	7
4.1 Внутренняя поддержка	7
4.2 Доступ к рынку	7
4.3 Экспортные субсидии	14
5. Основные вопросы, связанные с вступлением стран СНГ в ВТО	15
5.1 Общие вопросы	15
5.2 Вопросы в сфере сельского хозяйства	15
<i>Реформа политики в процессе вступления</i>	<i>15</i>
<i>Общие вопросы в сфере сельского хозяйства</i>	<i>16</i>
<i>Экспортные субсидии в сельском хозяйстве</i>	<i>17</i>
5.3 Вопросы внутренней поддержки в сельском хозяйстве	18
<i>Классификация мер поддержки</i>	<i>18</i>
<i>Положения, касающиеся развивающихся стран</i>	<i>20</i>
<i>Минимальные пороговые уровни и Связанный общий АПП</i>	<i>22</i>
6. Национальная политика и ограничения ВТО на внутреннюю поддержку	25
6.1 Базовые данные, обязательства и сообщаемые меры поддержки	25
<i>Таджикистан</i>	<i>26</i>
<i>Российская Федерация</i>	<i>27</i>
<i>Украина</i>	<i>27</i>
<i>Армения</i>	<i>28</i>
<i>Молдова</i>	<i>29</i>
<i>Грузия³⁰</i>	
<i>Кыргызстан</i>	<i>30</i>
6.2 Оценка	31
6.3 Страны СНГ, находящиеся в процессе вступления или планирующие вступить в ВТО	31
<i>Азербайджан</i>	<i>31</i>
<i>Беларусь</i>	<i>32</i>
<i>Казахстан</i>	<i>32</i>
<i>Туркменистан</i>	<i>33</i>
<i>Узбекистан</i>	<i>34</i>
6.4 Оценка	34
7. Рассмотрение Комитетом по сельскому хозяйству	35
7.1 Вопросы и ответы по статье 18.6	35
7.2 Обзор уведомлений, направленных в Комитет по сельскому хозяйству	36
<i>Внутренняя поддержка</i>	<i>36</i>
<i>Доступ к рынку</i>	<i>38</i>
<i>Экспортные субсидии</i>	<i>39</i>
7.3 Оценка	39

8. Другие вопросы соответствия правилам и выполнения обязательств в рамках ВТО в сфере сельского хозяйства	41
8.1 Ограничения экспорта и налоги на экспорт в сельском хозяйстве	41
8.2 Защитные меры и сельскохозяйственные продукты	44
8.3 Страны СНГ и разрешение споров в ВТО	44
8.4 Изменение тарифных перечней	45
8.5 Оценка	45
9. Региональная и двусторонняя интеграция	47
9.1 Общая картина	47
9.2 Таможенный союз, Единое экономическое пространство и Европейский Союз	47
<i>Эволюция Таможенного союза и Единого экономического пространства</i>	47
<i>Вопросы расширения Таможенного союза и Единого экономического пространства</i>	48
<i>Интеграция с Европейским Союзом</i>	48
9.3 Оценка	49
9.4 Соглашение о государственной поддержке сельского хозяйства в Едином экономическом пространстве (ЕЭП)	50
<i>обзор соглашения</i>	50
<i>меры, не оказывающие искажающего воздействия на торговлю</i>	50
<i>меры, в наибольшей степени оказывающие искажающее воздействие на торговлю</i>	50
<i>меры, оказывающие искажающее воздействие на торговлю, и поддержка</i>	51
9.5 Оценка	51
10. Рекомендации в отношении политики	53
10.1 Важность соблюдения правил и обязательств в рамках ВТО	53
<i>Юридические обязательства</i>	53
<i>Цена поддержки несоблюдения</i>	53
<i>Возможные расходы на устранение несоблюдения</i>	53
10.2 Функции правил и обязательств в рамках ВТО во внутренней поддержке в сельском хозяйстве	54
<i>Противодействие внутреннему давлению на предмет оказания поддержки</i>	54
<i>Критерии «зеленой корзины» как фильтр политики</i>	54
10.3 Удовлетворение потребности в экономических данных и анализе	54
<i>Анализ для разработки политики</i>	54
<i>Оценка минимальных пороговых уровней</i>	55
<i>Выполнение требования о представлении уведомлений</i>	55
10.4 Участие в процессах ВТО и влияние на них	55
<i>Содействие выполнению функций Комитета по сельскому хозяйству</i>	55
<i>Участие в переговорах</i>	56
11. Накопленный опыт, который следует использовать остальным странам СНГ при вступлении в ВТО	57
11.1 Процесс вступления и эволюция сельскохозяйственной политики	57
<i>Преимственность и общение</i>	57
<i>Взаимозависимость между продолжительностью процесса и уровнем обязательств по поддержке</i>	57
11.2 Вопросы содержания при вступлении: противоречивые интересы	57
<i>Будущая возможность предоставления поддержки</i>	57
<i>Субсидирование экспорта</i>	58
11.3 Заключительное замечание: конкуренция между соседями	58
Литература	59
Приложение А. Правила ВТО по внутренней поддержке	64
Приложение В. Обязательства по внутренней поддержке и применяемая поддержка в Украине и Российской Федерации	66
Украина	66
Российская Федерация	67

Табл

Табл 1	Страны СНГ: элементы обязательств по внутренней поддержке и экспортным субсидиям в рамках ВТО	8
Табл 2	Страны СНГ: средние тарифы в сельском хозяйстве (%)	9
Табл 3	Страны СНГ и ВТО: Средние связанные и средние применяемые тарифы по группам продуктов (%)	10
Табл 4	Страны СНГ и ВТО: наивысший связанный тариф по группам продуктов (%)	11
Табл 5	Российская Федерация: тарифные квоты в сельском хозяйстве	13
Табл 6	Кыргызстан: АПП, не связанный с конкретным продуктом, в базовом периоде	18
Табл 7	Ход подачи странами СНГ уведомлений о внутренней поддержке (на сентябрь 2013 г.)	25
Табл 8	Украина: уведомления о доступе к рынку	38
Табл 9	Ограничения экспорта и налоги на экспорт в Российской Федерации	41
Табл 10	Ограничения экспорта и налоги на экспорт в Украине	42
Табл 11	Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова: ограничения экспорта и налоги на экспорт	43
Табл 12	Споры ВТО с участием стран СНГ	45

Рисунк

Рисунк 1	Стоимость сельскохозяйственной продукции 12 стран СНГ	21
Рисунк 2	Стоимость сельскохозяйственной продукции 10 стран СНГ	21
Рисунк 3	Связанный общий АПП и минимальные пороговые значения для членов СНГ, ЕС и США	23
Рисунк 4	Основные элементы уведомления Украины за 2010 г.	28

1. ВВЕДЕНИЕ

С распадом Советского Союза на мировую арену вышли 15 новых стран. В настоящем отчете изучаются опыт и основные проблемы двенадцати из этих стран в контексте правил и обязательств в сфере сельского хозяйства в рамках Всемирной торговой организации (ВТО).¹ Опыт трех государств Балтии – Эстонии, Латвии и Литвы – очень отличается от опыта остальных новых стран и в этом отчете не освещается. К концу 2013 г. в ВТО вступили семь из двенадцати небалтийских стран, а именно (в порядке вступления) Кыргызстан, Грузия, Молдова, Армения, Украина, Российская Федерация и Таджикистан. Еще четыре страны на тот момент находились в процессе вступления, а именно (в порядке подачи заявок) Беларусь, Узбекистан, Казахстан и Азербайджан. Туркменистан к тому времени начал подготовку к последующему процессу вступления (WTO 2013f).

По соображениям удобства вышеупомянутые двенадцать стран здесь именуются «страны СНГ», т.е. страны Содружества Независимых Государств. Поэтому, хотя Украина и Туркменистан не ратифицировали Устав СНГ, они включены в список стран СНГ, как и Грузия, несмотря на ее выход из СНГ в 2009 г. (на момент вступления в ВТО в 2009 г. она была членом СНГ). Общая численность населения этих двенадцати стран, вместе взятых, составляет около 280 млн. чел.

Особое внимание в настоящем отчете уделено вопросу внутренней поддержки в сельском хозяйстве – одной из трех основных сфер Соглашения ВТО по сельскому хозяйству (WTO 1995a). Данную сферу иногда считают очень сложной, и по этой причине в Приложении А приведена краткая справка, которая знакомит читателя с понятиями и терминологией Соглашения по сельскому хозяйству. В настоящем отчете обсуждаются и две другие основные сферы Соглашения – доступ к рынку и экспортные субсидии – но менее глубоко, а также затрагивается вопрос ограничений экспорта в сельском хозяйстве. Кроме того, обобщается процесс рассмотрения Комитетом по сельскому хозяйству уведомлений стран СНГ и другие вопросы, поднимаемые в Комитете, в частности, споры в рамках ВТО, касающиеся стран СНГ и сельского хозяйства. В отчете не обсуждаются вопросы, касающиеся сферы, имеющей большое и возрастающее значение в международной торговле в аграрном секторе, а именно соглашений ВТО по применению санитарных и фитосанитарных (СФС) мер и по техническим барьерам в торговле (ТБТ).

¹ В отличие от практики ВТО, в данном отчете члены ВТО именуются «страны».



2. ПРОЦЕСС ВСТУПЛЕНИЯ В ВТО

Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации было заключено в 1994 г. в результате переговоров в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). Статья XII Марракешского соглашения предусматривает присоединение новых членов к ВТО. Когда правительство государства-кандидата подает заявку о присоединении к Соглашению о ВТО, ВТО создает рабочую группу из государств-членов, которая рассматривает заявку и представляет свои выводы по результатам рассмотрения руководящему органу ВТО на утверждение. Рабочая группа может включать всех членов ВТО, но, как правило, в нее входят только те члены, которые наиболее заинтересованы во вступлении конкретного кандидата. Рабочая группа изучает торговый и правовой режимы присоединяющейся страны и проводит с ней многосторонние переговоры на предмет определения обязательств, которые она должна выполнить по правилам и мерам регулирования ВТО, и структурных изменений, которые она должна осуществить, возможно, за согласованный переходный период. Для решения технических вопросов рабочая группа часто проводит неформальные встречи, результаты которых ложатся в основу ее официальных заседаний. Хотя рабочая группа состоит из стран-членов ВТО, представленных делегациями, в своей деятельности она широко опирается на Секретариат ВТО, в частности, в отношении процедурных вопросов и подготовки документов.

Одновременно с проведением многосторонних переговоров правительство страны-кандидата проводит двусторонние переговоры с отдельными членами рабочей группы по вопросу доступа к рынкам товаров и услуг. В результате таких двусторонних переговоров, к примеру, по данной тарифной позиции, согласовываемой с одним экспортером, может устанавливаться одна ставка пошлины на импорт, а по другой тарифной позиции, согласовываемой с другим экспортером, - другая ставка. В такой ситуации применяется режим наибольшего благоприятствования, и окончательный тарифный перечень страны-кандидата включает только самую низкую из двух этих ставок. После завершения всех переговоров рабочая группа готовит свой доклад и Протокол о присоединении, а также окончательно оформляет перечни обязательств по товарам и услугам. После утверждения этих документов руководящим органом ВТО и осуществления ряда действий, в частности, подписания и ратификации, страна-кандидат становится членом ВТО.

Несколько стран СНГ начали процесс вступления еще до учреждения ВТО. Так, Рабочие группы по присоединению к ГАТТ, созданные в 1993 г. для Армении, Беларуси, Молдове, Российской Федерации и Украины, а в 1994 г. – для Узбекистана, впоследствии, вскоре после учреждения ВТО, были преобразованы в Рабочие группы по вступлению в ВТО. Рабочие группы по вступлению в ВТО были созданы в 1996 г. для Грузии и Казахстана, в 1997 г. – для Азербайджана, а в 2001 г. – для Таджикистана. Туркменистан по состоянию на конец 2013 г. еще не подал заявку о вступлении в ВТО.



3. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ЧЛЕНОВ ВТО В СФЕРЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

3.1 Установление обязательств в сфере сельского хозяйства

В сельском хозяйстве порядок проведения переговоров об обязательствах по доступу к рынку не отличается от обычной процедуры переговоров о доступе к рынку товаров, хотя тот факт, что некоторые члены ВТО пользуются тарифными квотами в сельском хозяйстве, возможно, помог открыть эту возможность и в случае некоторых переговоров о вступлении². В отношении внутренней поддержки и экспортных субсидий в сельском хозяйстве, однако, действуют особые процедуры, построенные по аналогии с процедурами, которые применялись при переговорах в рамках Уругвайского раунда (WTO 1996). Эти процедуры требуют, чтобы присоединяющаяся страна определила свои меры внутренней поддержки в базовом периоде, классифицировала эти меры точно так же, как меры классифицируются по правилам Соглашения по сельскому хозяйству в уведомлениях, направляемых членами Комитету по сельскому хозяйству, и измерила объем поддержки по тем же правилам, что установлены в этом Соглашении (WTO 1995a). Аналогичным образом, стране-кандидату необходимо определить свои экспортные субсидии в базовом периоде и сообщить о субсидируемых количествах и об объемах экспортных субсидий. Базовый период данных о внутренней поддержке и экспортных субсидий – это, как правило, последние три года (WTO 1996). На практике это соответствует последним трем годам, по которым имеются данные, но этот период обычно корректируется, если процесс вступления растягивается на несколько лет. Страна-кандидат предоставляет информацию о внутренней поддержке и экспортных субсидиях рабочей группе, которая часто запрашивает – и получает – от страны-кандидата дополнительную информацию, позволяющую лучше понять ситуацию с поддержкой, предоставленной в базовом периоде. Информация, предоставленная рабочей группе в ходе переговоров, служит для установления максимальных уровней, которые станут применяться к определенным видам внутренней поддержки и к экспортным субсидиям, как только страна-кандидат станет членом, т.е. уровней связанных обязательств в ее перечне уступок и обязательств.

В применении к внутренней поддержке максимальный уровень называют «Связанным общим АПП», где АПП означает «Агрегированный показатель поддержки» (см. Приложение А к отчету). Он устанавливается на основе средней фактической поддержки определенных видов, учитываемой за трехлетний базовый период и измеряемой как Текущий общий АПП по каждому году этого периода. Правительство страны-кандидата представляет свои расчеты Текущего общего АПП за эти годы, средний показатель за три года, справочные данные и ссылки на источники данных, позволяющие интерпретировать расчеты. Это требует классифицировать меры внутренней поддержки согласно критериям, установленным в Приложении 2 к Соглашению по сельскому хозяйству («зеленая корзина»), статье 6.5 («голубая корзина») и статье 6.2 («корзина развития»), а также как поддержку по АПП, связанному с конкретным продуктом, и АПП, не связанному с конкретным продуктом³. Меры, отвечающие критериям «зеленой корзины», не подпадают под действие правил Соглашения по сельскому хозяйству, которые призваны сдерживать определенные виды внутренней поддержки, нарушающие торговлю, и соответствующая поддержка исключается из расчетов АПП за годы базового периода. Поддержка по мерам, соответствующим критериям «голубой корзины» и «корзины развития», также исключается из Текущего общего АПП. Кроме того, расчет Текущего общего АПП допускает исключение определенного объема поддержки, который в противном случае должен был бы включаться в расчет, если он достаточно мал по сравнению со стоимостью производства конкретного продукта или с общей стоимостью сельскохозяйственной продукции (это так называемые исключения *de minimis*). Поскольку переговоры о вступлении могут идти много лет, базовый период обычно корректируется так, чтобы включать самые последние три года, как того требуют правила вступления в отношении внутренней поддержки.

² Тарифная квота означает, что количество ввозимого товара в пределах квоты облагается лишь пошлиной по низкой ставке либо не облагается вовсе, а товар, ввозимый сверх количества, установленного квотой, облагается по более высокой ставке. Вопреки тому, что излагается во многих разъяснениях положений Соглашения по сельскому хозяйству, «корзины» каких-либо цветов или с какими-либо названиями в Соглашении не определены. Тем не менее, для простоты представления материала в этом отчете мы упоминаем «корзины», а не соответствующие статьи и приложение. «Корзина развития» в том понимании, в котором она упоминается здесь, означает только статью 6.2, а не более широкие представления «корзины развития», включающие в себя все положения об особом и дифференцированном режиме для развивающихся стран, которые предусмотрены в Соглашении по сельскому хозяйству или предлагались в ходе переговоров.

³ Вопреки тому, что излагается во многих разъяснениях положений Соглашения по сельскому хозяйству, «корзины» каких-либо цветов или с какими-либо названиями в Соглашении не определены. Тем не менее, для простоты представления материала в этом отчете мы упоминаем «корзины», а не соответствующие статьи и приложение. «Корзина развития» в том понимании, в котором она упоминается здесь, означает только статью 6.2, а не более широкие представления «корзины развития», включающие в себя все положения об особом и дифференцированном режиме для развивающихся стран, которые предусмотрены в Соглашении по сельскому хозяйству или предлагались в ходе переговоров.

6 СТРАНЫ СНГ И ВТО: ВОПРОСЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ПОДДЕРЖКИ

Информацию об экспортных субсидиях необходимо привести по каждому субсидируемому продукту за базовые годы. Эта информация состоит из объема субсидии и количества экспортированного субсидированного продукта, если таковой существует. В частности, страна-кандидат предоставляет информацию о расходах бюджета и потерянных доходах, а также о количестве экспортированного продукта, на которое распространялись такие субсидии, и детальное описание этого продукта, включая коды тарифных позиций с детализацией не менее чем до шестого знака. Необходимо также указать источники данных. Средние расходы и средние количества по каждому из трех последних лет процесса вступления служат основой для установления максимальных обязательств по экспортным субсидиям, которые часто называют «обязательства по расходам и объемам».



4. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА СТРАН СНГ В СФЕРЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В РАМКАХ ВТО

4.1 Внутренняя поддержка

Положения Соглашения по сельскому хозяйству о внутренней поддержке для развитых стран распространяются на шесть из семи стран СНГ, являющихся членами ВТО, а в отношении седьмой (Таджикистана) действуют положения, касающиеся развивающихся стран⁴. Это обусловлено тем, что вышеупомянутые шесть стран в соответствующие базовые периоды не исключили поддержку по мерам, классифицированным как соответствующие критериям «корзины развития», а также применили пятипроцентный минимальный уровень для исключения некоторых видов поддержки: Соглашение предусматривает, что члены рассчитывают свой Текущий общий АПП в соответствии с основополагающими данными и методологией справочного материала, использованного в базовом периоде. Таджикистан исключил некоторые виды поддержки по мерам, относящимся к «корзине развития», и имеет право на использование десятипроцентного минимального уровня, установленного для развивающихся стран. Две из присоединяющихся стран СНГ получили право на определенные переходные положения на несколько лет после вступления в ВТО. Армения смогла использовать минимальный уровень 10%, установленный для развивающихся стран на пять лет после вступления, а начиная с 2009 г. она будет применять уровень 5%. Российская Федерация после вступления пользуется годовым Связанным общим АПП, который более чем вдвое превышает ее Текущий общий АПП за базовый период, а затем начнется его постепенное снижение, и в 2018 г., спустя шесть лет после вступления, он уменьшится до уровня окончательного Связанного общего АПП. Вместе с тем, Российская Федерация также подпадает под временное (до 2017 г. включительно) ограничение относительных объемов поддержки, связанной с конкретными продуктами, и поддержки, не связанной с конкретными продуктами. В табл. 1 обобщены основные данные о внутренней поддержке и экспортных субсидиях, касающиеся вступления стран СНГ в ВТО.

При вступлении, как и в Уругвайском раунде, страна может выразить свое обязательство по Связанному общему АПП в валюте по своему усмотрению, причем не обязательно в своей собственной. Обязательства Российской Федерации и Таджикистана выражены в долларах США, Молдовы – в специальных правах заимствования (СПЗ) Международного валютного фонда, Украины – в гривнах⁵. Как член ВТО, страна обязана сообщать о ежегодных объемах поддержки так же, как она сообщала о поддержке за свой базовый период. Поскольку Связанный общий АПП – это номинальная или текущая величина, то выражение ее в долларах США обеспечивает определенную защиту от инфляции, которая в противном случае привела бы со временем к уменьшению этой величины в реальном выражении и ее ограничению. Некоторые члены ВТО выражают свой Связанный общий АПП в евро, что дает аналогичный эффект.

Поскольку стоимость украинской гривны падает относительно других валют, таких как доллар США или евро, Связанный общий АПП Украины в гривнах становится относительно более ограничивающим, чем выраженные в долларах США уровни обязательств Российской Федерации и Таджикистана и выраженные в СПЗ уровни обязательств Молдовы. С другой стороны, использование Кыргызстаном и Грузией в своих базовых данных местной валюты мало чем отличается от использования долларов США Арменией. У этих трех стран нет обязательства по Связанному общему АПП (их права по Общему АПП равны нулю), и их фактические лимиты на определенные виды поддержки, нарушающие торговлю, равны минимальным пороговым уровням за каждый год, т.е. 5 процентам текущей стоимости производства, рассчитанной в собственной валюте страны. В случае Армении и объемы поддержки, и стоимость производства, или минимальные пороговые уровни, переводятся из местной валюты в доллары США по одному и тому же курсу обмена.

4.2 Доступ к рынку

Среди стран СНГ, являющихся членами ВТО (Армения, Грузия, Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан и Украина), средние уровни связанных тарифов в сельском хозяйстве находятся в относительно узком диапазоне – от 11,0% у Украины до 14,7% у Армении (табл. 2). Эти средние

⁴ «В ВТО нет определений «развитые страны» и «развивающиеся страны». Члены ВТО сами объявляют о том, какими странами они являются – «развитыми» или «развивающимися». При этом, однако, другие члены могут оспорить решение члена ВТО использовать положения, предусмотренные для развивающихся стран». (WTO 2014).

⁵ В английской версии этого отчета используются, насколько это возможно, сокращенные обозначения валют, установленные стандартом ISO 4217.

8 СТРАНЫ СНГ И ВТО: ВОПРОСЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ПОДДЕРЖКИ

ТАБЛ 1 СТРАНЫ СНГ: ЭЛЕМЕНТЫ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО ВНУТРЕННЕЙ ПОДДЕРЖКЕ И ЭКСПОРТНЫМ СУБСИДИЯМ В РАМКАХ ВТО

Страна	Общий АПП			Мин. уровень %	Особенности	Экспортные субсидии (ЭС)	
	Валюта	Базовый общий АПП	Переходный период			Окончательный Связанный общий АПП	ЭС в базовых годах?
Таджикистан							
Год вступления – 2013; базовые годы – 2008-2010							
млн. дол. США	182.7	-	182.7	10%	Освобождение по статье 6.2 в базовые годы	да	0
Российская Федерация							
Год вступления – 2012; базовые годы – 2006-2008							
млрд. дол. США	4.4	2012-18	4.4	5%	Уменьшение с 9 млрд. дол. США в 2012 и 2013 гг.; решение об АПП, связанном с конкретным продуктом, до 2017 г. включительно	нет	0
Украина							
Год вступления – 2008; базовые годы – 2004-2006							
млн. грн.	3,043	-	3,043	5%	-	нет	0
Армения							
Год вступления – 2003; базовые годы – 1995-97							
дол. США	0	-	0	Мин. уровень 10% до 2008 г. вкл., затем 5%	-	нет	0
Молдова							
Год вступления – 2001; базовые годы – 1996-98							
млн. СПЗ	16	2001-04	13	5%	Уменьшение на 20% с Базового общего АПП	нет	0
Грузия							
Год вступления – 2000; базовые годы – 1996-98							
лари	0	-	0	5%	-	нет	0
Кыргызстан							
Год вступления – 1998; базовые годы 1994-96							
сомы	0	-	0	5%	-	нет	0

Источник: сведено автором из перечней членов ВТО и таблиц справочных материалов, упомянутых в них.

показатели обязательств в сельском хозяйстве можно сравнить с обязательствами (или противопоставить обязательствам) ряда других членов ВТО: Китая (15,7%), Индии (113,1%), Европейского Союза (13,8%) и США (4,9%). Таким образом, обязательства стран СНГ в сельском хозяйстве – того же порядка, что и обязательства Китая и Европейского Союза, выше, чем у США, и гораздо ниже, чем у Индии.

Вместе с тем, страна не обязательно применяет связанную ставку пошлины постоянно, в результате чего средний применяемый тариф может быть ниже. Как страны, ставшие членами ВТО до 2012 г., Армения, Грузия, Кыргызстан, Молдова и Украина в 2012 г. применяли в сельском хозяйстве тарифы, которые были

ТАБЛ 2 СТРАНЫ СНГ: СРЕДНИЕ ТАРИФЫ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ (%)

	Год вступления	Средний связанный тариф	Средний тариф, применяемый в РНБ 2012	Средневзвешенный тариф 2011	Импорт, млрд. дол. США 2011
Армения	2003	14.7	7.0	7.5	0.8
Азербайджан	-	н/п	13.4	10.9	1.4
Беларусь	-	н/п	13.4	16.7	3.0
Грузия	2000	13.1	6.7	7.2	1.2
Казахстан	-	н/п	13.4	19.5	3.9
Кыргызстан	1998	12.6	7.4	5.5	0.7
Молдова	2001	13.9	10.5	10.9	0.6
Российская Федерация	2012	11.2	13.3	16.7	37.4
Таджикистан	2013	11.4	10.8	н/д	н/д
Туркменистан	-	н/п	н/д	н/д	н/д
Украина	2008	11.0	9.5	9.1	5.8
Узбекистан	-	н/п	19.2	н/д	н/д

Примечания: «средний связанный тариф» и «средний тариф, применяемый в РНБ» - это соответственно простой средний окончательный связанный тариф и простой средний тариф, применяемый в режиме наибольшего благоприятствования, в сельском хозяйстве; «н/п» - не применимо; «н/д» - нет данных.

Источник: WTO Tariff profiles stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFHome.aspx?Language=E (дата просмотра – 27 декабря 2013 г.)

на 1,5 (Украина) – 7,7 (Армения) процентных пунктов ниже их связанных уровней (Табл. 2). Тарифы, применяемые этими пятью членами ВТО (от 6,7% у Грузии до 10,5% у Молдовы), также были на несколько процентных пунктов ниже тарифов, применяемых странами, не входящими в ВТО, - Азербайджаном, Беларусью и Казахстаном (примечательно, что у всех трех последних стран тариф в 2012 г. составлял 13,4%). Более того, тарифы, применяемые пятью странами, ставшими членами ВТО до 2012 г., были ниже тарифов, применяемых Российской Федерацией (13,3%) и Таджикистаном (10,8%) в 2012 г. – году, когда Российская Федерация была членом ВТО лишь несколько месяцев, а Таджикистан вообще не был членом ВТО. Это соотношение демонстрирует потенциальную разницу между первоначальным положением стран, находящихся в процессе вступления, и возможной «зоной посадки» их преимущественно более низких уровней связывания пошлин в сельском хозяйстве после вступления.

Средние связанные тарифы в сельском хозяйстве Российской Федерации и Таджикистана как членов ВТО в 2012-2013 гг. составляли соответственно 11,2% и 11,4% (Табл. 2). Эти два средних тарифа ниже средних связанных тарифов некоторых других стран СНГ – членов ВТО (Армении, Грузии, Кыргызстана и Молдовы), но несколько выше, чем у Украины (11,0%). Тарифный профиль Российской Федерации в 2011 г. (в таблицах не приведен) показывает, что средний применяемый тариф в сельском хозяйстве составлял 14,3%. Таким образом, средний связанный тариф Российской Федерации (11,2%) на 22% ниже среднего применяемого тарифа в 2011 г. Масштаб этого снижения по сравнению с 2011 г. сопоставим с 20-процентным снижением по сравнению с 2010 г., которое рассчитали С. Киселев и Р. Ромашкин (2012). Вместе с тем, межгодовые сравнения необходимо рассматривать с осторожностью, так как снижение ставок по некоторым тарифным позициям происходит постепенно в течение нескольких лет, результатом чего является окончательный связанный тариф, который ниже, чем связанный тариф, действующий в первый год членства страны в ВТО. В отношении Таджикистана оказывается, что его средний связанный тариф после вступления (11,4%) даже несколько выше, чем средний тариф, применяемый в 2012 г. (10,8%), т.е. в первом году членства Таджикистана в ВТО снижение не требовалось.

Средний тариф по всему сельскому хозяйству, представленный в табл. 2, может скрывать значительные вариации в средних тарифах по группам продуктов, а также вариации по тарифным позициям в группе продуктов. Таблицы 3 и 4, на которых строится последующий материал по отдельным странам, иллюстрируют степень таких вариаций для семи стран СНГ, являющихся членами ВТО. В табл. 3 приведены связанные и применяемые тарифы по десяти группам продуктов, рассчитанные как средние по тарифным позициям в группе продуктов. В табл. 4 приведен максимальный связанный тариф по каждой группе продуктов.

ТАБЛ 3 СТРАНЫ СНГ И ВТО: СРЕДНИЕ СВЯЗАННЫЕ И СРЕДНИЕ ПРИМЕНЯЕМЫЕ ТАРИФЫ ПО ГРУППАМ ПРОДУКТОВ (%)

	Армения		Грузия		Кыргызстан		Молдова		Украина		Российская Федерация		Таджикистан	
	св.	пр.	св.	пр.	св.	пр.	св.	пр.	св.	пр.	св.	пр.	св.	пр.
Продукты животного происхождения	15	8	12	8	10	8	17	15	13	11	23	24	9	10
Молочная продукция	15	10	12	5	12	11	15	15	10	10	15	18	13	13
Фрукты, овощи, растения	15	9	13	9	16	10	14	13	13	10	9	12	13	12
Кофе, чай	14	10	12	5	11	7	11	8	6	6	6	9	7	7
Зерновые и продукты из зерна	15	6	14	7	12	8	13	10	13	13	10	13	11	10
Семена масличных культур, жиры и масла	14	6	3	0	11	6	11	6	11	8	7	9	7	7
Сахар и кондитерские изделия	15	8	12	11	10	4	56	19	18	18	13	13	10	6
Напитки и табак	15	8	39	24	19	15	16	13	9	12	24	29	31	31
Хлопчатник	15	0	9	0	10	0	0	0	1	1	0	0	20	15
Другая сельскохозяйственная продукция	15	3	11	0	10	2	9	5	8	6	5	6	7	7

Примечание: тарифы округлены до целых чисел. «Св.» означает окончательные связанные пошлины, а «пр.» - применяемые пошлины по состоянию на 2012 г.
 Источник: <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDDBTariffExportFile.aspx?language=E&Country=AM,AZ,BY,GE,KZ,KG,MD,RU,TJ,UA> (дата просмотра – 27 декабря 2013 г.).

ТАБЛ 4 СТРАНЫ СНГ И ВТО: НАИВЫСШИЙ СВЯЗАННЫЙ ТАРИФ ПО ГРУППАМ ПРОДУКТОВ (%)

	Армения	Грузия	Кыргызстан	Молдова	Украина	Российская Федерация	Таджикистан
Продукты животного происхождения	15	12	15	27	20	80	15
Молочная продукция	15	25	15	35	10	21	15
Фрукты, овощи, растения	15	30	20	20	20	45	23
Кофе, чай	15	20	15	15	20	13	15
Зерновые и продукты из зерна	15	25	20	20	20	77	20
Семена масличных культур, жиры и масла	15	12	15	20	30	25	20
Сахар и кондитерские изделия	15	12	30	75	50	48	15
Напитки и табак	15	418	148	70	64	292	292
Хлопчатник	15	12	10	0	5	0	20
Другая сельскохозяйственная продукция	15	15	20	20	20	10	20

Примечание: Тарифы округлены до целых чисел. Указаны наивысшие адвалорные тарифы или тарифы, рассчитанные в качестве адвалорного эквивалента в рамках группы продуктов.
 Источник: <http://stat.wto.org/TariffProfile/W5SDBTariffExportFile.aspx?Language=E&Country=AM,AZ,BY,GE,KZ,KG,MD,RU,TJ,UA> (дата просмотра – 27 декабря 2013 г.).

12 СТРАНЫ СНГ И ВТО: ВОПРОСЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ПОДДЕРЖКИ

Примечательно отсутствие колебаний в тарифном профиле Армении: по сути, один и тот же средний связанный тариф действует для всех групп сельскохозяйственных продуктов, и нет никаких тарифных пиков по отдельным продуктам. Применяемые тарифы для всех групп продуктов значительно ниже их связанных уровней.

В противоположность Армении у Грузии средний связанный тариф на масличные культуры, жиры и масла значительно ниже, чем на большинство остальных групп продуктов, что в определенной степени относится и к хлопчатнику. Средний связанный тариф на напитки и табак, с другой стороны, в несколько раз выше, чем для других групп продуктов, причем здесь имеется тарифный пик как минимум в одной тарифной позиции, рассчитанный как адвалорный эквивалент 418%. Применяемые тарифы по всем группам продуктов значительно ниже их связанных уровней.

У Кыргызстана наблюдается довольно равномерное распределение средних связанных тарифов по группам сельскохозяйственных продуктов, при этом имеется тарифный пик как минимум по одной позиции в группе «напитки и табак», для которой действует наиболее высокий средний связанный тариф. Применяемые тарифы по всем группам продуктов значительно ниже их связанных уровней.

Аналогичным образом, у Молдовы имеется тарифный пик по напиткам и табаку, наряду со значительным пиком в группе «сахар и кондитерские изделия», где действует наиболее высокий средний связанный тариф. Применяемые тарифы по всем группам продуктов соответствуют их связанным уровням или ниже этих уровней, хотя для некоторых групп эта разница мала (продукты животного происхождения, молочная продукция, фрукты, овощи и растения).

В профиле Украины отмечается многообразие средних связанных тарифов по группам продуктов, которые варьируются от 1 до 18 процентов. Тарифный пик наблюдается в группе продуктов «напитки и табак»; второй по величине тарифный пик также имеет место в группе «сахар и кондитерские изделия». Средние применяемые тарифы по некоторым из групп продуктов совпадают со средними связанными тарифами (молочная продукция, кофе, чай, зерновые и продукты из зерна, сахар и кондитерские изделия), а применяемые тарифы по остальным группам продуктов весьма близки к их связанным уровням. Для напитков и табака средний применяемый тариф на несколько пунктов выше связанного уровня. Не ясно, чем это объясняется: фактическим превышением применяемых тарифов над связанными тарифами в 2012 г., особенностями процесса усреднения тарифных профилей или же расхождением в исходных данных.

В профиле Российской Федерации средние применяемые тарифы выше средних связанных тарифов по всем группам продуктов, кроме сахара и кондитерских изделий (и хлопчатника). Среди этих групп – напитки и табак, где имеют место и тарифные пики. При этом, однако, связанные тарифы – это тарифы, которые применяются только после вступления Российской Федерации во ВТО в августе 2012 г., тогда как применяемые тарифы на 2012 г. включали бы также тарифы, применявшиеся до вступления. Анализ связанных и применяемых тарифов за 2012 г. поэтому потребовал бы более углубленного использования полного набора исходных данных, чем было возможно исходя из средних цифр за 2012 г., приведенных в табл. 2, 3 и 4. Тот факт, что средний связанный тариф Российской Федерации на сахар и кондитерские изделия, начиная с вступления во ВТО в августе 2012 г., совпадал со средним применяемым тарифом на 2012 г., возможно, указывает на особую чувствительность сахарной отрасли к снижениям тарифов, о которой упоминают С. Киселев и Р. Ромашкин (2012 г.).

Связанный и применяемый тарифы в тарифном профиле Таджикистана идентичны или очень близки по большинству групп продуктов. Тарифные пики имеют место в группе «напитки и табак». Поскольку Таджикистан вступил в ВТО только в 2013 г., связанные тарифы на 2013 г. нельзя непосредственно сравнивать с применяемыми тарифами 2012 г. То, что тарифы по нескольким группам продуктов близки к связанным тарифам или идентичны им, не противоречит приведенному выше замечанию о том, что средний связанный тариф Таджикистана в сельском хозяйстве в целом очень близок к среднему применяемому тарифу 2012 г. Вместе с тем, данные по группам продуктов не позволяют объяснить факторы, обуславливающие то, что средний связанный тариф с момента вступления в марте 2013 г. несколько выше, чем средний применяемый тариф по сельскому хозяйству в 2012 г.

У тарифных профилей стран СНГ есть одна общая особенность: напитки и табак, наряду с сахаром и кондитерскими изделиями, как правило, характеризуются самыми большими средними тарифами, при этом тарифные пики тоже, как правило, имеют место для продуктов этих групп. В то же время, следует отметить: основополагающие данные указывают на то, что значительные доли тарифных позиций в некоторых группах сельскохозяйственных продуктов импортируются беспошлинно. Это касается, в первую очередь, хлопчатника, где высокий связанный тариф – только у Таджикистана, который при этом также применяет относительно высокий тариф, хотя и значительно ниже связанного уровня.

Все тарифные позиции в сельском хозяйстве у семи стран-членов ВТО, упомянутых в табл. 3, - связанные, что является результатом их вступления в ВТО. Более того, ни одна из этих стран не имеет доступа

ТАБЛ 5 РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ: ТАРИФНЫЕ КВОТЫ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

Продукт	Вид	Внутри-квотная ставка, %	Внеквот-ная ставка, %	Объем тарифных квот, т
Говядина	0201 свежая и охлажденная	15	55	Из которых: ЕС-27 29000 Прочие 11000 40,000
Говядина	0202 замороженная	15	55	Из которых: ЕС-27 60000 США 60000 Коста-Рика 3000 Прочие 407000 530,000
Свинина	кроме 0203 29 550 2 и 0203 29 900 2	0	65	400,000
Субпро-дукты свиные	0203 29 550 2 и 0203 29 900 2	0	65	30,000
Птица	0207 14 200, 0207 14 600 половины, четвертины, ножки	25	80	250,000
Мясо птицы	0207 14 100 бескостное	25	80	Из которых: ЕС-27 80000 Прочие 20000 100.000
Мясо птицы	0207 27 некоторые части индеек	25	80	14,000
Сыворотка	0404 10 120, 0404 10 160 определенные виды	10	15	15,000

Примечание: «Прочие» означает других членов ВТО

Источники: Сергей Киселев, Роман Ромашкин (2012); WTO 2011a; WTO 2011b

специальным защитным мерам в сфере сельского хозяйства, которыми могут пользоваться некоторые из первоначальных членов ВТО в результате преобразования нетарифных мер в тарифы, осуществленного в Уругвайском раунде, и к которым имеют доступ некоторые кандидаты-страны СНГ. Четыре из семи стран-членов ВТО, упомянутых в табл. 3, имеют тарифные обязательства без каких-либо тарифных квот. Молдова, Украина и Российская Федерация применяют тарифные квоты соответственно к 0,9%, 0,1% и 3,2% своих тарифных позиций в сельском хозяйстве.

Российская Федерация на данный момент является крупнейшим импортером сельскохозяйственной продукции среди стран СНГ: стоимость сельскохозяйственного импорта Российской Федерации почти вдвое превышает стоимость сельскохозяйственного импорта восьми остальных стран вместе взятых (табл. 2). Включение отсутствующих данных об объемах импорта Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана существенно не изменило бы картину доминирования Российской Федерации как сельскохозяйственного импортера. Поэтому представляется уместным изучить некоторые детали обязательств Российской Федерации по доступу к рынку в сфере сельского хозяйства.

14 СТРАНЫ СНГ И ВТО: ВОПРОСЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ПОДДЕРЖКИ

Переговоры о вступлении Российской Федерации в ВТО привели к тому, что Российская Федерация установила связанные тарифные квоты на ряд видов сельскохозяйственной продукции, в частности, на определенные виды импортируемой говядины, свинины, мяса птицы и сыворотки (некоторые детали приведены в табл. 5). Переговоры имели целью достичь баланс не только между интересами Российской Федерации и экспортера-поставщика, но и между интересами экспортеров-поставщиков одного продукта. Большинство из этих тарифных квот действуют при более низкой и более высокой ставке импортной пошлины в пределах или за пределами квоты, однако квоты на две категории продуктов (свинину и свиные субпродукты) действуют как чистые тарифные квоты с нулевой ставкой для импорта в пределах квотируемых объемов. Эти квоты будут отменены к 1 января 2020 г. и заменены ставкой пошлины в размере 25%. Если в будущем будут отменены квоты на говядину и мясо птицы, то к говядине будет применяться ставка 27,5%, а к мясу птицы – 37,5%.

Некоторые из тарифных квот Российской Федерации предназначаются для определенных стран. Они относятся к свежей и охлажденной говядине (страны ЕС и другие члены ВТО), замороженной говядине (страны ЕС, США, Коста-Рика и другие члены ВТО) и бескостному мясу птицы (страны ЕС и другие члены ВТО) (Сергей Киселев, Роман Ромашкин (2012); WTO 2011b). В отношении говядины в перечне Российской Федерации проводится различие между высококачественной говядиной, на которую установлена ставка 15%, и прочей говядиной, на которую установлена ставка 55%. Из-за этого вопрос тарификации в Российской Федерации имеет большое значение для тех субъектов, которые экспортируют то, что они считают высококачественной говядиной. Это обусловило необходимость наличия в перечне Российской Федерации сложного пакета примечаний, цель которых – пояснить, какая именно говядина является высококачественной.

4.3 Экспортные субсидии

Среди семи стран СНГ, являющихся членами ВТО, только Таджикистан упомянул в данных за базовый период экспортные субсидии. Тем не менее, в результате многосторонних переговоров в рабочей группе Таджикистан взял на себя нулевые обязательства по расходам на экспортные субсидии и по объемам субсидируемого экспорта. То же самое относится и к тем немногим странам-кандидатам, не входящим в СНГ, которые заявили о субсидировании экспорта в базовом периоде, как, например, Вьетнам и Литва, и которые все же вступили в ВТО без какого-либо права на предоставление экспортных субсидий после вступления. Единственные страны, вступившие в ВТО с правом предоставления экспортных субсидий, - это Болгария и Панама, которые вступили в ВТО соответственно еще в 1996 и 1997 гг.

5. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ВСТУПЛЕНИЕМ СТРАН СНГ В ВТО

5.1 Общие вопросы

Функция ВТО – «обеспечить, чтобы торговля осуществлялась как можно более беспрепятственно, предсказуемо и свободно» (WTO 2013a). Один из способов достижения этой цели сформулирован следующим образом. «Открытие национальных рынков для международной торговли, с оправданными исключениями или с достаточной гибкостью, будет стимулировать устойчивое развитие и способствовать ему, повышать уровень благосостояния людей, уменьшать бедность, содействовать миру и стабильности. В то же время такое открытие рынков должно сопровождаться рациональными внутренними и международными мерами, способствующими экономическому росту и развитию в соответствии с потребностями и чаяниями каждого члена ВТО» (Lamy 2013). Таким образом, роль рынков считается основополагающей. Более того, обеспечение свободной торговли – не обязательно единственный путь достижения выгод, которые дает увеличение объемов торговли: эти выгоды могут материализоваться и при правилах, которые делают условия для торговли более стабильными, предсказуемыми и прозрачными.

Основополагающая роль рынков в целом должна быть ключевым аспектом для рассмотрения странами, которые планируют вступить в ВТО. Аналогичным образом, страны-члены ВТО будут оценивать страну-кандидата по тому, насколько ориентированы на рынок ее экономические институты и структуры. Бесспорно, определенную роль в принятии решений о вступлении в ВТО, как и решений о членстве в любой международной организации, играют геополитические соображения. Этот фактор, возможно, побудил некоторые страны Восточной Европы (Польшу, Румынию и Венгрию) в 1960-1970-х гг. стать участницами ГАТТ, хотя их экономика оставалась централизованно планируемой. Что касается стран СНГ, то степень, в которой они трансформировали свою экономику в рыночную, тем не менее, важна для темпов их продвижения к членству в ВТО. Экономике, которая не заменила основную часть своих структур централизованного планирования, необходимо будет осуществить масштабные реформы для обеспечения соответствия правилам и обязательствам, установленным соглашениями ВТО, тогда как необходимые реформы в более рыночно-ориентированной экономике будут менее всеобъемлющими.

Первой страной СНГ, вступившей в 1998 г. в ВТО, стал Кыргызстан. Процесс вступления прошел очень быстро, учитывая, что заявка о присоединении была подана только в 1996 г. Причиной такой оперативности стало то, что Кыргызстан «был готов подписаться под действующими правилами ВТО, а у существующих членов ВТО не было нареканий на темпы и масштабы перехода Кыргызстана к рыночной экономике» (Pomfret 2007). То, что Кыргызстан – страна с небольшой экономикой, возможно, тоже сыграло свою роль в том, что члены ВТО не так сильно беспокоились об экономических реформах, которые только планировались, но еще не были осуществлены. Таким образом, более медленные темпы вступления в ВТО других малых стран СНГ можно частично объяснить их менее искренней приверженностью идее перехода от централизованно планируемой экономики к рыночной. Тем не менее, некоторые из остальных малых стран СНГ не намного отстали от Кыргызстана: Армения, Грузия и Молдова вступили в ВТО в 2000-2003 гг. Между тем, Эстония, Латвия и Литва, которые провели масштабные и быстрые экономические реформы, вступили в ВТО соответственно только в 1999, 1998 и 2001 гг. Влияние на соседние страны экономического кризиса 1998 г. в Российской Федерации также могло стать фактором, который способствовал тому, что остальные малые страны СНГ стали членами ВТО всего на несколько лет позже Кыргызстана.

5.2 Вопросы в сфере сельского хозяйства

Реформа политики в процессе вступления

Поскольку сельское хозяйство ни в одной из стран СНГ не является преобладающим сектором экономики, то следует ожидать, что правительственные решения о темпах переговоров о вступлении в ВТО будут приниматься на основе оценки затрат и результатов для экономики в целом. По мере роста экономики относительное экономическое значение сельского хозяйства уменьшается. Оно может падать в некоторых отношениях и в абсолютном выражении, например, по численности занятых в сельском хозяйстве. Как бы то ни было, корректировки, осуществленные в экономической структуре сельского хозяйства большинства стран СНГ, весьма значительны. Например, масштабные корректировки в сельском хозяйстве повлекла бы за собой приватизация земли. Возникло бы сильное давление на политиков на предмет содействия необходимым корректировкам, что повлияло бы на переговорные позиции правительств в процессе вступления ВТО и на гибкость, которую могли бы проявлять их переговорщики.

В докладах рабочих групп по вопросу вступления затрагиваются некоторые сферы, в которых трудно прийти к соглашению. Вместе с тем, в них не отражаются в полной мере такие вопросы, как процесс дискуссий, вопросы и ответы, представление документов и неформальные встречи, проводимые правительством страны-кандидата и членами рабочей группы в течение нескольких лет. Посредством этого процесса правительство страны-кандидата во многих случаях может инициировать и осуществить изменения в политике в тех сферах, в отношении которых члены рабочей группы выражают озабоченность. Такие шаги позволят представителю государства страны-кандидата сообщить рабочей группе о том, что правительство внесло изменения в соответствующую политику, в отношении которой были высказаны сомнения, либо о том, что оно не будет принимать определенные меры, которые могли бы считаться несоответствующими правилам ВТО. В частности, в докладах рабочих групп по вопросу вступления стран СНГ много раз встречается фраза «Рабочая группа приняла к сведению эти обязательства». Хотя не ясно, чем юридический статус этих заявлений может отличаться от обязательств, изложенных в перечне уступок и обязательств нового члена, они служат минимальной мерой, призванной заверить членов рабочей группы в том, что правительство вступающей в ВТО страны серьезно намерено отказаться от мер, которые не соответствуют требованиям соглашений ВТО.

Общие вопросы в сфере сельского хозяйства

Приватизация. Один общий мотив в докладах рабочих групп по всем странам СНГ, до сих пор вступившим в ВТО (это Армения, Грузия, Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Украина), - это приватизация земли и промышленных и торговых предприятий, в том числе земель сельскохозяйственного назначения и предприятий пищевой промышленности. Это касается таких вопросов, как ликвидация совхозов и перераспределение их имущества между фермерами-единоличниками. Когда правительство вступающей страны демонстрирует, насколько продвинулась приватизация за прошедшие годы, у членов рабочей группы часто возникают вопросы о степени, в которой это правительство позволило бы иностранцам и иностранным компаниям участвовать в этом процессе, о прозрачности таких процессов и об обоснованности конкретных освобождений или исключений. То, что такие вопросы поднимались даже при недавнем вступлении стран в ВТО в 2012-2013 гг., почти через двадцать лет после образования стран СНГ, свидетельствует о трудностях, с которыми сталкиваются правительства этих стран, и о периоде времени, необходимом для проведения структурной реорганизации экономики, которую влекут за собой приватизация и земельная реформа.

Государственные предприятия, в том числе торговые. При вступлении ряда стран поднимались также вопросы, касающиеся государственных предприятий, в том числе торговых. Обеспокоенность членов рабочих групп была связана с конкретными правами и привилегиями таких предприятий, их ролью и поведением при вмешательстве в деятельность внутренних рынков и во внешнюю торговлю, особенно в свете правил ВТО о государственных торговых предприятиях. Многие из этих предприятий играли или играют определенную роль в закупке, импорте и экспорте сельскохозяйственной продукции, как то зерновые культуры и семена масличных культур, установлении цен на эту продукцию, а также в поставках сельскохозяйственных ресурсов и факторов сельскохозяйственного производства. Хотя правительства вступающих стран часто отмечают быстрое ослабление роли этих предприятий в экономике этих стран, они также предоставляют информацию об остающихся подобных предприятиях с тем, чтобы предупредить или уменьшить обеспокоенность членов рабочей группы.

Налогообложение сельского хозяйства. Еще одна повторяющаяся тема – режим налогообложения земель сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственных предприятий и фермеров. Она часто связана с вопросами, возникающими в процессе приватизации и земельной реформы. Хотя правительство вступающей страны разъясняет положения, которые действуют или будут отменены либо введены, члены рабочей группы иногда выражают обеспокоенность в отношении конкретных норм, которые, как представляется, означают неблагоприятную дискриминацию деятельности, предполагающей торговлю. В частности, в докладах рабочих групп по вступлению всех семи стран СНГ, на данный момент входящих в ВТО, особое внимание было уделено вопросу налога на добавленную стоимость (НДС). В большинстве случаев это связано с тем, что члены рабочей группы хотели получить информацию, касающуюся дифференцированного взимания НДС с объема реализации отечественной и импортной продукции, хотя в случае, например, Украины необходимо также было глубже разъяснить специальные положения режима НДС, направленные на поддержку доходов сельскохозяйственных производителей.

СФС меры и ТБТ. И Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных (СФС) мер, и Соглашение по техническим барьерам в торговле (ТБТ) касаются торговли сельскохозяйственной продукцией. Правительства вступающих стран сталкиваются с множеством проблем при обеспечении

соответствия своих законов и нормативных актов требованиям этих соглашений в том ключе, в котором их толкуют члены рабочей группы. Например, члены рабочей группы могут поставить под сомнение соответствие максимальных уровней остатков международным стандартам, утвержденным Комиссией по «Кодекс Алиментариус», либо потребовать, чтобы правительство страны-кандидата приняло законы или процедуры, предусматривающие предварительное обнародование предлагаемых СФС мер, уведомление ВТО и обоснованные сроки направления замечаний членами рабочей группы. Ответы правительств стран-кандидатов в некоторых случаях свидетельствуют о реализации масштабных программ приведения нормативно-правовой базы страны в соответствие вышеупомянутым соглашениям до даты вступления, а в некоторых случаях вопросы членов рабочей группы предоставляют правительству страны-кандидата возможность дать пояснения, чтобы уверить членов рабочей группы в том, что такое соответствие уже обеспечено.

Сахар. В отношении двух из семи стран СНГ, вступивших в ВТО, один из товарных секторов сельского хозяйства привлек особое внимание, тогда как в отношении остальных пяти ему не было уделено вообще никакого внимания. Речь идет о сахаре, касательно которого в докладах рабочих групп по Российской Федерации и Украине приведена в высшей степени детальная информация, затребованная членами рабочих групп и предоставленная правительствами вышеупомянутых стран. Обеспокоенность членов рабочих групп была связана с пограничными мерами, применяемыми к импорту сахара, а в случае Украины – и с инструментами экономической политики, влияющими на отечественное производство и цены. В некоторых случаях опасения членов рабочих групп были выражены вполне недвусмысленно, например: «От Украины потребовали отменить внутреннюю квоту, требование об обязательном экспорте и минимальные внутренние цены на сахар» (ВТО, 2008а, п. 379). Некоторые из этих опасений Украина легко развеяла, предоставив рабочей группе соответствующую актуальную информацию, но в отношении остальных опасений не ясно, в какой мере обеспокоенность членов рабочей группы была устранена. Даже если эта обеспокоенность была устранена на то время, она могла быть предвестником расхождения во взглядах, которое позже проявит себя в связи с расчетами Украиной поддержки производителей сахара, приведенными в ее уведомлении, которое было направлено в Комитет по сельскому хозяйству в 2012 г.

Экспортные субсидии в сельском хозяйстве

Экспортные субсидии, в принципе, по Соглашению по субсидиям и компенсационным мерам (ССКМ) являются запрещенной формой субсидирования. Соглашение по сельскому хозяйству, тем не менее, допускает экспортные субсидии в объемах, не превышающих определенные связанные уровни, установленные в перечне члена, что является результатом нередко значительных экспортных субсидий, которые предоставлялись в сельском хозяйстве на момент проведения Уругвайского раунда. Члены ВТО с конца 1990-х годов последовательно обеспечивают, чтобы ни одна страна-кандидат не вступила в ВТО с правом предоставления экспортных субсидий в сельском хозяйстве. Если правительство страны-кандидата не предоставляло в базовом периоде никаких сельскохозяйственных экспортных субсидий, то вопрос ясен: то, что предписано перечнем, обращается в нуль. Если же вышеупомянутое правительство предоставляло в соответствующем базовом периоде такие экспортные субсидии, то договоренность об отказе от их предоставления в будущем может быть предметом спора. Тот факт, что ни одна из стран СНГ, ставших членами ВТО, как и большинство других вступивших в ВТО стран, не включила в перечень права на экспортные субсидии в сельском хозяйстве, демонстрирует значение, которое члены ВТО придают недопущению открытия возможности для субсидирования экспорта в мировой торговле сверх того, что уже допускается по включенным в перечни обязательствам в сфере сельского хозяйства.

С технической точки зрения для обеспечения нулевой позиции в перечне вступающей страны существует два способа. Первый – это выбрать базовый период, охватывающий годы, когда страна фактически не субсидировала экспорт, или, если выбранный базовый период включает такие годы, не признавать данные субсидии как экспортные и, следовательно, избежать включения данных о субсидиях в информацию, представленную рабочей группе. Второй способ – признать в этой информации экспортные субсидии, но, тем не менее, путем переговоров добиться, чтобы в перечне касательно субсидирования экспорта стоял нуль. Второй путь был использован при вступлении Таджикистана, а первый – при вступлении остальных стран СНГ. В большинстве из семи случаев вступления стран СНГ доклад рабочей группы включает заявление о связывании экспортных субсидий в сельском хозяйстве на нулевом уровне, помимо ссылки на нулевое обязательство по экспортным субсидиям в перечне.

Принципы признания и рассмотрения информации об экспортных субсидиях могли бы представлять определенный интерес в продолжающемся процессе вступления в ВТО Казахстана. Казахстан предоставлял транспортную субсидию на экспорт пшеницы в период с 2009 г. до середины 2012 г. (OECD

2013a, OECD 2013b). Если этот период времени частично совпадает с базовым периодом в отношении данных, используемых при вступлении Казахстана, что вероятно, то перед переговорщиками встанет важный вопрос. Он касается того, была бы транспортная субсидия Казахстана на экспорт признана в базовых данных и, если бы была, то смогли ли бы те члены рабочей группы, которые возражают против предоставления вступающим странам права на применение экспортных субсидий в будущем, приложить достаточные усилия в переговорном процессе для того, чтобы Казахстан принял обязательство по нулевому субсидированию экспорта в сельском хозяйстве. Поскольку второй путь был избран при вступлении Таджикистана, то он создал новейший прецедент, хотя в каждом случае процесс вступления идет своим путем в контексте, определенном страной-кандидатом и членами рабочей группы.

5.3 Вопросы внутренней поддержки в сельском хозяйстве

Классификация мер поддержки

Кыргызстан и Грузия стали первыми странами СНГ, вступившими в ВТО. Обе страны взяли на себя нулевое обязательство по Связанному общему АПП, что позволило им предоставлять поддержку в объеме, не превышающем минимального уровня АПП. Вместе с тем, основополагающие данные, обусловившие эти идентичные уровни связывания, у этих двух стран заметно различаются (WTO, без даты; WTO 1999). Грузия сообщила о наличии расходов только по «зеленой корзине» за базовые 1996-1998 годы, преимущественно в форме услуг общего характера по борьбе с вредителями и болезнями и услуг по инфраструктурному обеспечению. Грузия также разъяснила значительное сокращение производства чая и вина войнами 1991-1992 и 1993-1994 гг., причем никаких очевидных признаков восстановления производства к 1998 г. не наблюдалось. Кыргызстан, с другой стороны, сообщил не только о поддержке по «зеленой корзине» в 1994-1996 гг., главным образом посредством содействия в перестройке в форме инвестиционной помощи в ходе приватизации, но и об АПП, связанном с конкретным продуктом, в частности, с многочисленными сельскохозяйственными культурами, а также о целом ряде программ поддержки в рамках АПП, не связанного с конкретным продуктом. АПП, не связанный с конкретным продуктом, состоял преимущественно из субсидий на удобрения и топливо и кредитной поддержки в виде реструктуризации задолженности и предоставления льготных кредитов сельскому хозяйству. При этом, однако, объемы поддержки, связанной с конкретным продуктом, и поддержки, не связанной с конкретным продуктом, были достаточно малы для того, чтобы не превысить минимальный уровень в 5% соответственно стоимости производства каждого продукта и общей стоимости сельскохозяйственного производства.

Интересно сравнить ситуацию с поддержкой, не связанной с конкретным продуктом, в Кыргызстане со случаем Российской Федерации, вступившей в ВТО намного позже. Средний АПП, не связанный с конкретным продуктом, у Кыргызстана в 1994-1996 гг. составил 351 млн. сомов (см. табл. 6). Средняя стоимость сельскохозяйственного производства в 1994-1996 г. составила 7,206 млрд. сомов, в результате чего трехлетний средний АПП, не связанный с конкретным продуктом, 4,9%, оказался ниже минимального порогового уровня всего на 0,1 процентного пункта. Следовательно, Связанный общий АПП равняется нулю. Если бы власти Кыргызстана потратили на меры поддержки всего на 7 млн. сомов в год больше, то трехлетний средний АПП, не связанный с конкретным продуктом, превысил бы минимальный пороговый уровень, и у Кыргызстана было бы в будущем дополнительное пространство для маневра в виде Связанного общего АПП выше минимальных пороговых уровней, составляющих 358 млн. сомов. Альтернативный расчет, также дающий ненулевой, но меньший Связанный общий АПП, был бы в равной степени верным: проверка на соответствие минимальному уровню отдельно по каждому из трех лет базового периода, а не по среднему показателю, признала бы АПП, не связанный с конкретным продуктом, в сумме 435 млн. сомов за 1994 г. в расчете Общего АПП за 1994 г. Вместе с тем, затем этот результат затем был бы усреднен с двумя нулевыми показателями за 1995 и 1996 гг., что дало бы Связанный общий АПП в сумме 145 млн. сомов. Похожий результат в виде ненулевого Связанного общего АПП можно было бы получить, если бы Кыргызстан ошибочно классифицировал некоторые из своих мер поддержки как АПП, не связанный с конкретным продуктом, а не как меры «зеленой корзины», подняв бы этим АПП, не связанный с конкретным продуктом, выше своего минимального порогового уровня.

Ситуация с Кыргызстаном противоположна опыту Российской Федерации, которая смогла установить более высокий Связанный общий АПП, чем было бы возможно в случае, если бы объем поддержки, которую Российская Федерация классифицировала как АПП, не связанный с конкретным продуктом, был бы лишь несколько меньше за один год. АПП, не связанный с конкретным продуктом, у Российской Федерации был явно преобладающим видом поддержки по АПП за ее базовые 2006-2008 гг. В 2007 г. АПП,

ТАБЛ 6 КЫРГЫЗСТАН: АПП, НЕ СВЯЗАННЫЙ С КОНКРЕТНЫМ ПРОДУКТОМ, В БАЗОВОМ ПЕРИОДЕ

	АПП, не связанный с конкретным продуктом	Общая стоимость производства	В процентах от стоимости производства	Соответствие мин. уровню при использовании годовых данных	Соответствие мин. уровню при использовании среднего за три года
	млн. сомов а	млн. сомов b	% a/b*100		
1994	435	4601	9.4	не мин. уровень	
1995	198	65525	3.0	мин.уровень	
1996	420	10464	4.0	мин.уровень	
Average	351	7206	4.9		мин.уровень

Примечание: данные округлены

Источник а, b и с: ВТО, без даты

не связанный с конкретным продуктом, составил 5,07% стоимости сельскохозяйственного производства. Таким образом, если бы АПП, не связанный с конкретным продуктом, в 2007 г. был всего лишь на 0,08 процентного пункта меньше, то в этом году он упал бы ниже минимального порогового уровня. Общий АПП за 2007 г. тогда был бы крохотным, а полученный в результате Связанный общий АПП, если бы он рассчитывался как трехлетнее среднее за 2006-2008 гг., был бы намного меньшим, чем 4,4 млрд. дол. США, фактически полученные путем расчета по базовым данным ⁶.

Факторы, присутствующие в этих сценариях, носят в высшей степени технический характер и касаются двухвариантного («все или ничего») характера правил о минимальных уровнях, а также толкования критериев «зеленой корзины» в Соглашении по сельскому хозяйству. Эти разные результаты, тем не менее, повлекли за собой значительные и реальные последствия для пространства для маневра, которое Кыргызстан и Российская Федерация могут использовать в будущем как члены ВТО.

В докладах рабочих групп редко приводятся свидетельства резкого расхождения во взглядах между их членами – в них, как правило, дается информация, которую запросили члены и которую предоставила страна-кандидат. При этом в докладе рабочей группы по Российской Федерации все же освещен, причем в непривычно жестких формулировках, который мог бы иметь последствия для будущего. Он касается классификации Российской Федерацией некоторых мер поддержки (субсидий) как оказания поддержки, не связанной с конкретным продуктом, и мнения некоторых членов рабочей группы о том, что эти меры, в той форме, в которой они представлены, фактически означают поддержку, связанную с конкретным продуктом (ВТО, 2011с, пп. 1177-83). Последующие уведомления Российской Федерации в Комитет по сельскому хозяйству покажут, что именно Российская Федерация на тот момент будет считать надлежащей классификацией этих мер поддержки.

Положения, касающиеся развивающихся стран

При рассмотрении темы внутренней поддержки в ходе переговоров о вступлении в ВТО стран СНГ часто встает вопрос о том, сможет ли страна-кандидат, став членом ВТО, пользоваться положениями, предусмотренными для развивающихся стран, для исключения некоторых видов искажающей поддержки

⁶ В отличие от большинства остальных членов ВТО со Связанным общим АПП перечень обязательств Российской Федерации не содержит Базового общего АПП – только годовой и окончательный уровни Связанного общего АПП.

по ст. 6.2 Соглашения по сельскому хозяйству (т.е. в рамках «корзины развития») и использовать минимальный пороговый уровень 10%, а не 5%⁷. До вступления Таджикистана шесть стран СНГ, ставших членами ВТО ранее, вступили в нее с применением к внутренней поддержке в сельском хозяйстве положений, предусмотренных развитых стран. Таким образом, они не могли исключить поддержку по «корзине развития» и использовали минимальный уровень 5%. Таджикистан вступил в ВТО как развивающаяся страна, что позволило ему исключить определенную искажающую поддержку по ст. 6.2 и использовать минимальный уровень 10%. В ВТО нет определения термина «развивающаяся страна», как нет и критериев, позволяющих установить, какие члены ВТО являются развивающимися странами, а какие – нет⁸.

Применение правил Соглашения по сельскому хозяйству в качестве развивающейся страны дает члену ВТО большую свободу маневра для оказания искажающей поддержки, так как не установлены никакие ограничения на объем определенных субсидий на покрытие затрат и инвестиционных субсидий, которые развивающаяся страна может исключить по ст. 6.2. Поэтому многие члены ВТО рассматривают сохранение права пользования положениями, предусмотренными для развивающихся стран, как желательное, и получение этого права стало частью цели многих стран, вступающих в ВТО. При этом страна-кандидат также может отказаться от пространства для маневра, создаваемого искажающими мерами вследствие освобождения по ст. 6.2. Китай при вступлении в ВТО согласился не прибегать к освобождению по ст. 6.2, а также применять минимальный уровень 8,5%, т.е. выше предусмотренного для развитых стран и ниже предусмотренного для развивающихся стран. Хотя некоторые из остальных стран СНГ, возможно, будут стремиться получить ту свободу маневра в отношении искажающей поддержки, которой пользуются развивающиеся страны, их успех в достижении этой цели будет определяться переговорами.

Многие страны СНГ, помимо Российской Федерации, Украины и Беларуси, начали переговоры о своем вступлении, учитывая положения о внутренней поддержке, предусмотренные для развивающихся стран, как это сделали, по сообщениям, Казахстан, Кыргызстан, Грузия и Армения (OECD 2013b, Agritechno-AFC-ASA 2000, ESCAP 2001) и как поступил Таджикистан. Вместе с тем, отсутствие каких-либо упоминаний об освобождениях в рамках «корзины развития» в докладах рабочих групп по Кыргызстану, Грузии, Армении и Молдове совпадает с тем фактом, что они не исключили никакой поддержки по «корзине развития» в свои базовые периоды. В докладе по Таджикистану отмечено, что эта страна сообщила о поддержке в рамках «корзины развития» в базовом периоде, которую она в своих базовых данных показала как исключенную. Что касается пяти- или десятипроцентного минимального уровня, то в докладах рабочих групп по вышеупомянутым четырем странам не упомянуты ни конкретные цифры процентов, ни статус как развивающихся или развитых стран, тогда как в докладе по Таджикистану указаны 10%.

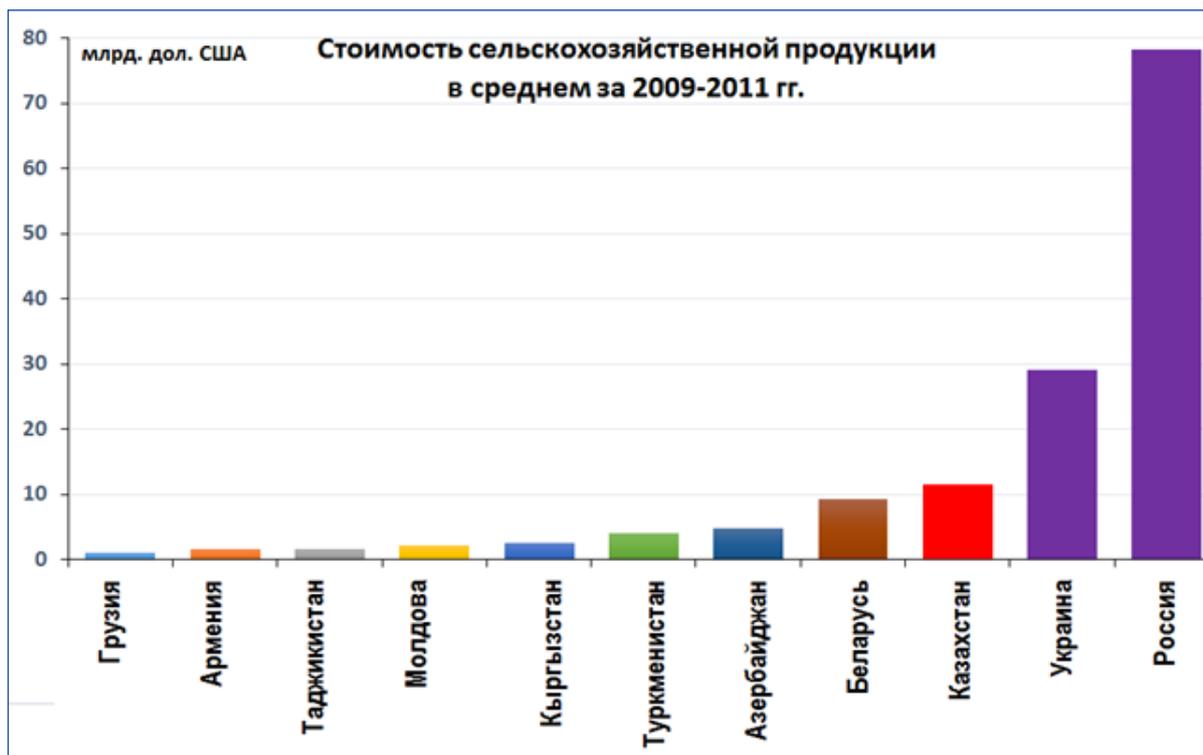
Хотя из приведенных данных за базовый период четко видно, использовано ли освобождение по «корзине развития» или нет, эти данные не обязательно ясно показывают, какой именно минимальный уровень использует данная страна. Базовые данные Кыргызстана свидетельствуют о применении пятипроцентного уровня. Грузия сообщила об отсутствии поддержки в рамках АПП, поэтому возможности использования какого-либо минимального процентного уровня не было. Базовые данные Армении включают заявление о применении 10% до 2008 г. включительно, а затем о применении 5%. Из расчетов Молдовы можно заключить, что она использовала уровень 5%. Очевидно поэтому, что среди стран СНГ, которые намеревались пользоваться положениями, распространяющимися на развивающиеся страны, этой цели достиг только Таджикистан.

Применение освобождения по «корзине развития» (ст. 6.2) и более высокого (10%) минимального уровня в базовых данных вступающей страны может быть палкой о двух концах. Как оказывается, это не относится к пяти вышеупомянутым странам СНГ, так как их объемы поддержки очень малы по сравнению со стоимостью сельскохозяйственного производства. Если же из расчетов Общего АПП за базовый период исключается значительный объем поддержки на основании соответствия критериям «корзины развития» или минимальному пороговому уровню, то расчетный Базовый общий АПП соответственно уменьшается. Это означает, что Связанный общий АПП также уменьшается, что может быть важно, так как именно этот уровень ограничит АПП данной страны в будущем как члена ВТО.

⁷ «Корзина развития» и минимальный пороговый уровень 10% могут рассматриваться как «специальный и дифференцированный режим», предоставляемый развивающимся странам в контексте ВТО.

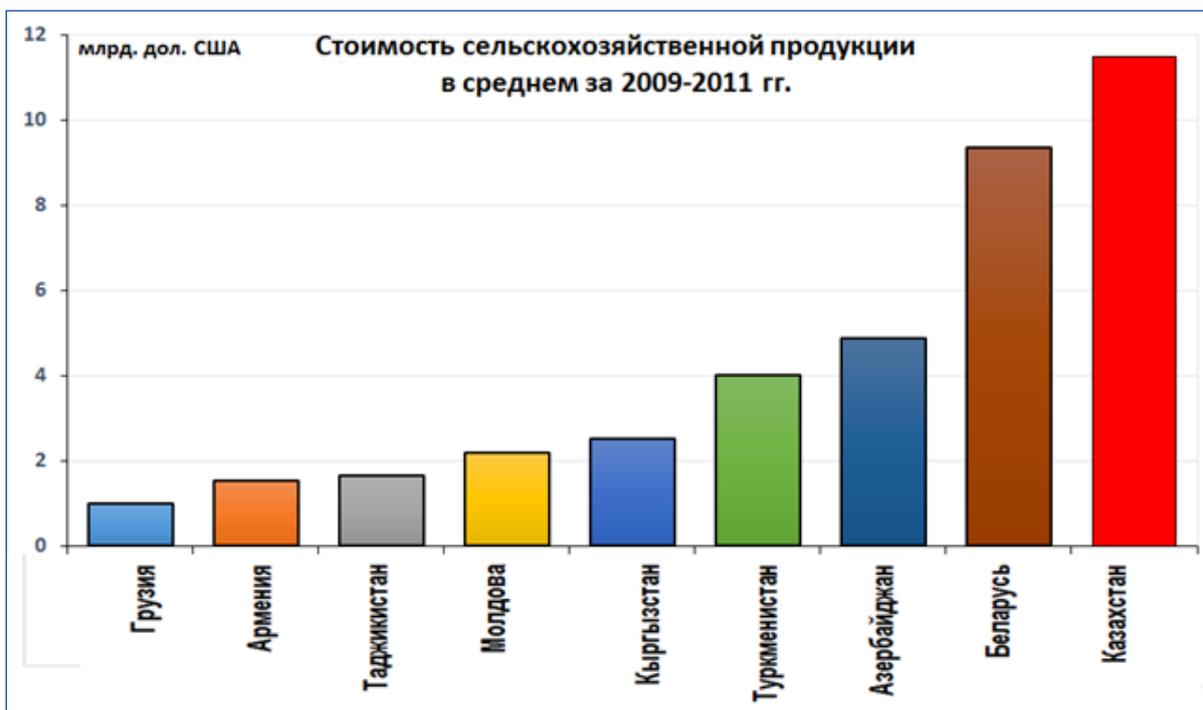
⁸ ВТО признает наименее развитыми странами (НРС) страны, признанные таковыми Организацией Объединенных Наций. Ни одна страна СНГ не относится к НРС.

РИСУНКИ 1 СТОИМОСТЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ 12 СТРАН СНГ



Источник: ФАОСТАТ, данные о валовой стоимости продукции

РИСУНКИ 2 СТОИМОСТЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ 10 СТРАН СНГ



Источник: ФАОСТАТ, данные о валовой стоимости продукции

2.2 СТРАНЫ СНГ И ВТО: ВОПРОСЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ПОДДЕРЖКИ

Минимальные пороговые уровни и Связанный общий АПП

Одним из ключевых переменных в оценке значимости ограничений ВТО на внутреннюю поддержку – стоимость сельскохозяйственной продукции в целом и стоимость производства отдельных сельскохозяйственных продуктов. Размер сектора сельского хозяйства страны влияет, в сочетании с другими факторами, на масштаб и характер сельскохозяйственной торговли этой страны, что обуславливает актуальность учета этого аспекта в контексте ВТО. Российская Федерация и Украина – две крупнейшие страны СНГ по стоимости сельскохозяйственной продукции (см. рис. 1)⁹. Объем сектора сельского хозяйства Российской Федерации почти в два с половиной раза больше, чем объем сельского хозяйства Украины. Сельское хозяйство Украины, в свою очередь, больше, чем сельское хозяйство всех остальных стран СНГ вместе взятых, кроме Казахстана. Если не учитывать Российскую Федерацию и Украину, то можно получить более четкую картину относительных масштабов меньших аграрных стран (рис. 2).

Дискуссии о внутренней поддержке в контексте ВТО, естественно, сосредоточены на уровнях поддержки, предоставляемой путем реализации мер разных типов, как то поддержка в рамках «зеленой корзины» и поддержка по АПП. Вместе с тем, в целях интерпретации роли правил и обязательств в рамках ВТО в предоставлении или запрещении конкретных уровней АПП минимальные пороговые уровни так же важны, как и уровни поддержки. Минимальные уровни варьируются из года в год, как и уровни поддержки, и определяют, какой объем АПП может быть предоставлен в пользу производителей отдельных продуктов и в пользу сельскохозяйственных производителей в целом. Минимальные уровни рассчитываются непосредственно исходя из стоимости продукции за данный год путем применения минимального процентного значения, установленного для данной страны – 5% или 10%. Для страны со Связанным общим АПП минимальные уровни являются пороговыми, так как АПП может превысить минимальный уровень и быть включенным в Текущий общий АПП, т.е. засчитываться в Связанный общий АПП. Для страны без Связанного общего АПП или с его нулевым значением минимальные уровни – это лимиты АПП, поскольку если АПП превышает минимальный уровень, то он засчитывается в Текущий общий АПП, который не должен быть больше нуля.

Удивительно поэтому, что при подаче данных об уровнях поддержки данные о стоимости продукции столь часто выпускаются. Единственный случай, когда данные о поддержке и данные о стоимости продукции подаются одновременно, – это уведомления, которые члены ВТО направляют в Комитет по сельскому хозяйству ВТО по форме, предусмотренной для таких уведомлений. Поскольку соответствующая информация не является общедоступной для стран, находящихся в процессе вступления, то анализ пути стран к членству в ВТО и объема последующих обязательств после вступления может быть сложным. Данные о стоимости продукции, сообщаемые членами ВТО, иногда можно найти в национальных статистических системах этих стран. В некоторых случаях, однако, проводятся корректировки, которые не афишируются, поэтому сведения, представленные в уведомлении, отличаются от национальных данных. Более того, стоимость продукции, указанная в уведомлениях, во многих случаях отличается от данных о стоимости продукции, полученных из других источников, как то ФАО и ОЭСР.

Данные о стоимости сельскохозяйственной продукции позволяют сравнить Связанный общий АПП члена ВТО и сумму его минимальных пороговых значений, т.е. объем, который можно было бы исключить из Текущего общего АПП, если бы Связанный общий АПП вообще «не использовался» (см. рис. 3)¹⁰. Связанный общий АПП Российской Федерации – 9 млрд. дол. США – действующий в 2012-2013 гг., был почти равен сумме всех ее минимальных пороговых значений, рассчитанных на основе стоимости ее сельскохозяйственной продукции за 2011 г. В будущем этот Связанный общий АПП будет уменьшаться до 2018 г., после чего останется на фиксированном уровне, а стоимость сельскохозяйственной продукции в целом, как ожидается, будет увеличиваться. Это значит, что со временем значимость минимальных пороговых значений как права на предоставления поддержки в рамках АПП растет по сравнению со значимостью Связанного общего АПП.

⁹ Данные для рис. 1 и 2 взяты из ФАОСТАТ, а не из национальных источников или сообщений, направленных во ВТО при вступлении либо в уведомлениях. Данных ФАОСТАТ по Узбекистану нет.

¹⁰ «Использовался» в данном контексте означает, что страна сообщила хотя бы одним АПП, превышающем ее минимальное пороговое значение и, следовательно, включенном в Текущий общий АПП, который должен входить в Связанный общий АПП. Страна не может, даже теоретически, исключить на основании минимального уровня объем поддержки, соответствующий сумме всех ее минимальных пороговых значений, включая все связанные с конкретными продуктами и не связанный с конкретным продуктом, если она при этом также «использует» некоторую часть Связанного общего АПП (Brink 2006). Это следует из простого наблюдения: АПП не может одновременно быть меньше и больше, чем минимальное пороговое значение для этой страны, т.е. одновременно не засчитываться в Связанный общий АПП и засчитываться в Связанный общий АПП.

РИСУНКИ 3 СВЯЗАННЫЙ ОБЩИЙ АПП И МИНИМАЛЬНЫЕ ПОРОГОВЫЕ ЗНАЧЕНИЯ ДЛЯ ЧЛЕНОВ СНГ, ЕС И США



Источник: рассчитано по данным ФАОСТАТ о валовой стоимости продукции и Связанном общем АПП стран (для Российской Федерации – 2012 г.).
Примечание: сумма всех минимальных пороговых значений включает все связанные с конкретными продуктами пороговые значения по всем продуктам, образующим в совокупности сектор сельского хозяйства, а также не связанное с конкретным продуктом пороговое значение по всему сектору сельского хозяйства в целом. Следовательно, эта сумма соответствует удвоенному минимальному процентному уровню, примененному к стоимости сельскохозяйственной продукции. Эти уровни рассчитываются независимо от того, оказывалась ли в 2011 г. поддержка по АПП данному продукту или всему сектору.

В случае с Таджикистаном минимальные пороговые значения, рассчитанные как 10% от стоимости произведенной продукции за 2011 г., в сумме составляют почти вдвое больше, чем Связанный общий АПП (183 млн. дол. США). Связанный общий АПП Таджикистана на последующие годы останется на фиксированном уровне, но стоимость продукции, как ожидается, возрастет, поэтому ее значимость повысится по сравнению со значимостью Связанного общего АПП. То же самое, конечно, относится и к Украине, которая уже достигла того этапа, где Связанный общий АПП намного меньше, чем минимальные пороговые значения как право на предоставление поддержки по АПП. Молдова находится в промежуточном положении, которое, возможно, стало результатом наличия у нее вначале относительно большого Связанного общего АПП либо того, что стоимость сельскохозяйственной продукции в базовом периоде и до 2011 г. увеличивалась не так быстро.

Относительная значимость Связанного общего АПП Европейского Союза, наоборот, очень высока, несмотря на то, что он основан на базовом периоде, который состоял еще из 1986-1988 гг. Иными словами, Связанный общий АПП ЕС был очень большим по сравнению со стоимостью его продукции за указанный базовый период, и (или) стоимость продукции до 2011 г. увеличивалась медленно. Связанный общий АПП США составил около половины суммы минимальных пороговых значений для этой страны за 2011 г.; это соотношение несколько больше, чем было бы у Российской Федерации, если бы на рис. 3 был использован ее окончательный Связанный общий АПП за 2018 г., 4,4 млрд. дол. США, а не 9 млрд.

6. НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ОГРАНИЧЕНИЯ ВТО НА ВНУТРЕННЮЮ ПОДДЕРЖКУ

6.1 Базовые данные, обязательства и сообщаемые меры поддержки

Годовое обязательство члена ВТО по внутренней поддержке в сельском хозяйстве состоит лишь из одного численной величины – Связанного общего АПП. Две из стран СНГ имели или имеют обязательство по Связанному общему АПП, которое в течение переходного периода уменьшается: это Молдова, уровень обязательства которой уменьшился с 16 млн. СПЗ в 2001 г. до приблизительно 12,8 млн. СПЗ в 2004 г., и Российская Федерация, уровень обязательства которой уменьшается с 9,0 млрд. дол. США в 2013 г. до 4,4 млрд. дол. США в 2018 г. Текущий общий АПП члена ВТО за год не должен превышать Связанный общий АПП. Порядок расчета Текущего общего АПП установлен правилами, изложенными в Соглашении по сельскому хозяйству. Вместе с тем, члены ВТО интерпретируют эти правила по-разному. Это проявляется уже в расхождениях в базовых данных, используемых в процессе вступления, причем эти расхождения приобретают постоянный характер из-за правила о том, что ежегодные уведомления, подаваемые в Комитет по сельскому хозяйству, должны содержать расчет Текущего общего АПП за каждый год с учетом «слагаемых данных и методики» подготовки базовых данных, используемых при вступлении. Члены ВТО привносят в свои уведомления дополнительные расхождения, толкуя вышеупомянутые правила наиболее выгодным для них образом, особенно если со времени базового периода вводились новые меры.

Выбор, который член ВТО делает при расчете Текущего общего АПП (например, какие защитные меры включать и как рассчитывать компоненты поддержки), становится известным только при направлении его уведомления в Комитет по сельскому хозяйству. Член ВТО обязан подать годовое уведомление в ВТО согласно графику, устанавливаемому Комитетом по сельскому хозяйству (WTO 1995b). По сути, члены со Связанным общим АПП (Молдова, Украина, Российская Федерация и Таджикистан) должны подавать уведомление за год в 90-дневный срок после окончания года. Год может быть календарным, маркетинговым, финансовым и т.д., в зависимости от того, как были представлены базовые данные. Члены ВТО без

ТАБЛ 7 ХОД ПОДАЧИ СТРАНАМИ СНГ УВЕДОМЛЕНИЙ О ВНУТРЕННЕЙ ПОДДЕРЖКЕ (НА СЕНТЯБРЬ 2013 Г.)

Член ВТО	Установленный срок подачи уведомления	Год вступления	Имеющиеся уведомления
Таджикистан	90 дней после окончания года	2013	Пока не применимо
Российская Федерация	90 дней после окончания года	2012	-
Украина	90 дней после окончания года	2008	2009, 2010
Армения	Ежегодно	2003	2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011
Молдова	90 дней после окончания года	2001	2001, 2002, 2003, 2004
Грузия	Ежегодно	2000	2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011
Кыргызстан	Ежегодно	1998	1998

Источник: интерпретация автором данных из WTO (1995b) и WTO Documents Online..

Связанного общего АПП (Кыргызстан, Грузия и Армения) должны подавать уведомление ежегодно. На практике почти все члены ВТО, в том числе и страны СНГ, отстают от графика подачи уведомлений о внутренней поддержке, причем некоторые из них – значительно. Как следствие, нет актуальной картины того, как страны СНГ придерживаются своего Текущего общего АПП в пределах ограничения, установленного Связанным общим АПП (см. табл. 7). Последняя на данный момент информация получена от Армении (за 2011 г.) и Грузии (за 2012 г.).

Можно, вместе с тем, сделать определенные выводы по некоторым из этих стран СНГ относительно простоты или сложности, с которой их меры поддержки сельского хозяйства вписываются в правила ВТО о внутренней поддержке и их соответствующие обязательства. Проведенный анализ, результаты которого представлены ниже в порядке, обратном порядку вступления стран СНГ в ВТО, основан на базовых данных о внутренней поддержке, которые страны СНГ – члены ВТО представили в процессе вступления, на их уведомлениях, которые они, уже будучи членами ВТО, подали в Комитет по сельскому хозяйству, и на более актуальной информации о политике в сфере сельского хозяйства.

Таджикистан

В базовых данных Таджикистана за 2008-2010 гг. указано, что расходы на услуги общего характера в рамках «зеленой корзины» составили 7,1 млн. дол. США (это преимущественно услуги в форме научных исследований, борьбы с вредителями и болезнями и инфраструктурного обеспечения в таких сферах, как ирригация, дренажные системы и дороги). Имела также место инвестиционная помощь по «зеленой корзине» на осуществление структурных изменений – в среднем 0,8 млн. дол. США; в результате общая сумма расходов по «зеленой корзине» составила 7,9 млн. дол. США. Ее дополнили инвестиционные субсидии, общедоступные для сельского хозяйства, в сумме в среднем 4 млн. дол. США, которые были исключены в рамках «корзины развития». В плане направленности политики несколько удивляет то, что суммы, освобожденные в рамках «корзины развития», фактически резко сократились с 5,3 млн. дол. США в 2008 г. до 2,0 млн. в 2010 г. Поддержка по АПП в форме бесплатного распределения посадочного материала картофеля, кукурузы и пшеницы осуществлялась в очень незначительных объемах – менее 1% стоимости производства данного продукта – которые в силу этого были исключены из расчета Текущего общего АПП.

В отношении хлопчатника, по сообщениям, поддержка предоставлялась только в течение одного года (2009), но в значительном объеме – 548 млн. дол. США, что было обусловлено списанием задолженности отрасли хлопководства. Этот объем оказался достаточно большим для того, чтобы средний АПП по хлопчатнику за 2008-2010 гг. составил 183 млн. дол. США, что равнялось почти половине стоимости его производства. АПП, не связанный с конкретным продуктом, в сумме 3,9 млн. дол. США, которая составляла всего 0,15% стоимости сельскохозяйственной продукции и в силу этого была исключена из расчета, стал результатом, главным образом, льготных тарифов на электроэнергию для перекачку воды в 2010 г., а также освобождения от НДС импорта машин и корма для домашней птицы. Вследствие списания годичной задолженности отрасли хлопководства Связанный общий АПП Таджикистана составил 183 млн. дол. США, и эта сумма за переходный период не уменьшается.

При минимальном пороговом уровне в 10%, применяемом к стоимости сельскохозяйственного производства, равной приблизительно 2-3 млрд. дол. США, АПП Таджикистана, не связанный с конкретным продуктом, мог бы в настоящее время достичь 200-300 млн. дол. США, не превысив при этом вышеупомянутый минимальный пороговый уровень. Кроме того, несколько АПП, связанных с конкретными продуктами, могли бы превысить соответствующие минимальные пороговые уровни и в сумме составить 183 млн. дол. США. Можно было бы предоставить дополнительную поддержку по АПП, связанному с конкретным продуктом, без превышения соответствующих минимальных пороговых уровней, установленных для других продуктов. Поскольку стоимость продукции со временем растет, эти минимальные пороговые уровни тоже растут. Таджикистан также может увеличить поддержку в рамках и «зеленой корзины», и «корзины развития» без ограничений. Таким образом, у этой страны очень большое пространство для маневра, в пределах ее Связанного общего АПП и с применением освобождений, чтобы расширять поддержку и ориентироваться, к примеру, на достижение политических приоритетов, определенных в FAO (2012). Вызов скорее заключается в том, имеются ли достаточные ресурсы для того, чтобы вступить на какой-либо определенный путь расширения поддержки.

Российская Федерация

В базовых данных Российской Федерации за 2006-2008 гг. был указан средний Текущий общий АПП в сумме 4,4 млрд. дол. США, и эта цифра в данном случае была установлена в качестве окончательного уровня Связанного общего АПП, который будет применяться начиная с 2018 г., после постепенного ежегодного уменьшения с уровня 2013 г. (9,0 млрд. дол. США). Хотя базовые данные Российской Федерации не относятся к последним годам, их можно объединить с детальными данными и стратегической информацией ОЭСР (см. OECD, 2013a), и на этой основе всесторонне обсудить пространство для маневра, которое есть у Российской Федерации для оказания искажающей внутренней поддержки в последующие несколько лет. Этот материал изложен в Приложении В к настоящему отчету. Вывод состоит в том, что риск превышения Российской Федерацией своего Связанного общего АПП мал, невзирая на запланированное увеличение федеральных и региональных расходов по Государственной программе на 2013-2020 гг. Более того, путем умелого управления поддержкой по АПП, не связанному с конкретным продуктом (с тем, чтобы эту поддержку можно было исключить по правилу минимального уровня), Российская Федерация может даже увеличивать на значительные объемы поддержку по АПП, связанному с конкретным продуктом. Это могло бы произойти, по меньшей мере, после истечения в 2018 г. срока действия ограничения на соотношение между АПП, связанным с конкретным продуктом, и АПП, не связанным с конкретным продуктом, которое также необходимо было бы учитывать в отношении недавно введенных платежей, основанных на посевной площади или объеме производства молока. Объем АПП Российской Федерации за 2006-2008 гг. не включал позитивную ценовую поддержку с использованием регулируемых цен.

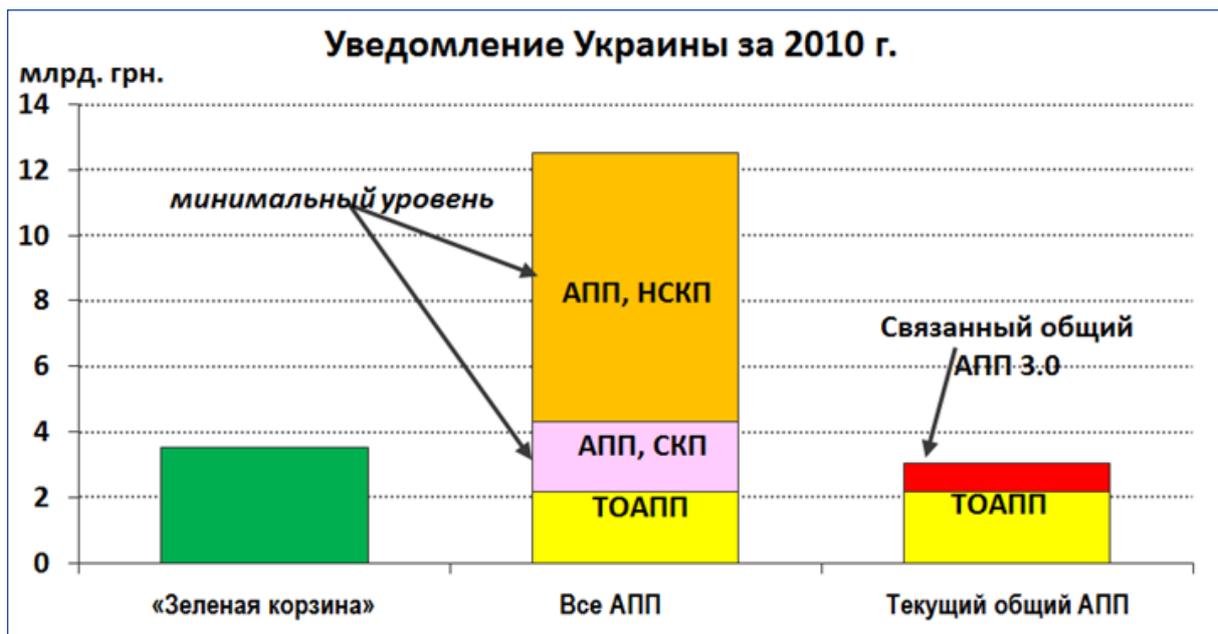
Сообщалось о применении регулируемых цен на пшеницу, рожь, ячмень и кукурузу в 2008 г., однако они были ниже справочных цен, поэтому в отсутствие компенсирующих выплат такие отрицательные ценовые разницы привели к нулевым АПП по этим культурам. Это контрастирует с выводом о том, что, по оценкам ОЭСР, поддержка производителей в Российской Федерации в 2006-2008 гг. на три четверти состояла из ценовой поддержки, основанной не на регулируемых ценах, а только на защите от импорта. Поскольку регулируемые цены, очевидно, не являются чем-то невообразимым в процессе выработки политики в Российской Федерации, то остается открытым вопрос о том, прибегло бы правительство в будущем к применению регулируемых цен вплоть до уровня, который можно практически реализовать помимо пограничной защиты от импорта. Если правительство обнаруживает, что бюджетные ресурсы очень ограничены, в тот самый момент, когда оно подвергается давлению на предмет обеспечения стабильных доходов сельскохозяйственных производителей, то регулируемое ценообразование часто рассматривается как решение, несмотря на бремя, которое из-за него ложится на отечественных потребителей. Если бы Российская Федерация решила предусмотреть такой образ действия, скажем, для животноводства, то соответствующие последствия для АПП, связанных с конкретными продуктами, потребовали бы внимания. Хотя указанные Россией намерения усилить поддержку фермеров, например, принять закон о поддержке сельскохозяйственных производителей (FAO 2012k), необходимо было бы осуществлять с учетом правил и обязательств в контексте ВТО, возможности для оказания поддержки в рамках «зеленой корзины», конечно, не ограничены.

Украина

В Украине осуществляется несколько программ развития, касающихся сельского хозяйства, срок окончания которых – 2014, 2015 или 2016 г. (FAO 2012m). В отношении ВТО базовые данные Украины относятся к 2004-2006 гг. Текущий общий АПП в 2004, 2005 и 2006 гг. в среднем составил 3,0 млрд. грн., и эта цифра является Связанным общим АПП Украины, соответствующим 375 млн. дол. США в 2013 г. Украина представила уведомления за 2009 и 2010 гг. Сведения о разных видах поддержки, предоставленной в 2010 г., отражены на рис. 4. Поддержка в рамках «зеленой корзины» составила 3,5 млрд. грн., в основном в форме инспекционных услуг и услуг по подготовке кадров, наряду с меньшими объемами поддержки в виде создания государственных резервов и платежей по программам охраны окружающей среды. Если бы в 2010 г. Украина не смогла исключить из расчета значительный объем АПП, не связанного с конкретным продуктом, или ряд АПП, связанных с конкретными продуктами, например, с молоком, то она значительно превысила бы свой Связанный общий АПП.

Уведомления Украины за 2009 и 2010 гг., в совокупности с детальными данными и информацией о мерах политики, приведенными ОЭСР (см. OECD, 2013a), позволяют подробно обсудить возможности Украины

РИСУНКИ 4 ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ УВЕДОМЛЕНИЯ УКРАИНЫ ЗА 2010 Г.



Источник: WTO (2012). Уведомление G/AG/N/UKR/13, Комитет по сельскому хозяйству, 19 октября.

по оказанию искажающей внутренней поддержки. Этот материал приведен в Приложении В к настоящему отчету. Вывод заключается в следующем: Украина, как представляется, в 2010-2012 гг. превысила свой Связанный общий АПП и может сделать это и в 2013 г. Это является результатом, прежде всего, быстрого роста регулируемой цены на сахар, производимый из сахарной свеклы. Украина заявляет, что она рассчитывает поддержку рыночной цены на сахар правильно, тогда как несколько членов Комитета по сельскому хозяйству возразили против метода, применяемого Украиной, и потребовали пересмотра. Увеличивающиеся объемы поддержки по АПП, предоставляемой сельскохозяйственным производителям в последние годы по специальным положениям режима НДС, действующим в Украине, наряду с другой поддержкой по АПП, возможно, также привели к тому, что Текущий общий АПП превысил Связанный общий АПП, даже без учета незначительного объема поддержки рыночной цены на сахар, рассчитанного по методике Украины. В Украине подано множество законодательных предложений касательно сельского хозяйства (FAO 2012m). Это могло бы облегчить изыскание возможностей для изменения вышеупомянутых положений, по которым предоставляется поддержка, которую трудно увязать с правилами и обязательствами Украины как члена ВТО.

Армения

В базовых данных Армении за 1995-1997 гг. отражена поддержка в рамках «зеленой корзины», а также АПП, связанный с конкретным продуктом (пшеницей), и АПП, не связанный с конкретным продуктом; величина обоих АПП не превышает минимального уровня. Следовательно, как у члена ВТО с нулевым Связанным общим АПП, Текущий общий АПП у Армении не должен быть больше нуля, а это значит, что она может предоставлять поддержку только в объеме АПП, не превышающем минимальный уровень. Армения представила уведомления за весь период с 2003 по 2011 г. В своих уведомлениях за 2008-2011 гг. Армения указала различные объемы поддержки в рамках «зеленой корзины», наибольшим элементом которой были услуги по маркетингу и продвижению на рынок. Общий объем в рамках «зеленой корзины» в 2011 г. составил 2300 млн. драмов, или около 6 млн. дол. США. Поддержка по АПП, не связанному с конкретным продуктом, не осуществлялась. АПП, не связанный с конкретным продуктом, состоял из государственной поддержки, оказанной владельцам земель сельскохозяйственного назначения в 2008-2009 г., после которой в 2011 г. была реализована еще одна программа с аналогичным названием, состоявшая, по-видимому, в предоставлении правительством фермерам бесплатных семян. В 2008-2010 гг. также имел место небольшой объем поддержки в форме поставки фермерам скота на определенных условиях. АПП,

не связанный с конкретным продуктом, в 2011 г. составил 371 млн. драмов, или около 1 млн. дол. США, что равнялось всего лишь доле процентного пункта от стоимости сельскохозяйственной продукции.

С 2009 г. Армения начала оказывать поддержку сельскохозяйственным производителям, включая разработку посевного материала, защиту растений, вакцинацию сельскохозяйственных животных, государственную поддержку пользователей земель сельскохозяйственного назначения и поставку сельскохозяйственных животных на различных условиях оплаты (FAO 2012d). Все эти инициативы, как представляется, отражены в уведомлениях Армении за 2008-2011 гг. Другие программы, упомянутые в FAO (2012d), как то кредитование сельскохозяйственных предприятий и мелких сельскохозяйственных трейдеров, как кажется, в уведомлениях не упомянуты. При стоимости сельскохозяйственной продукции в 2011 г. 825,2 млрд. драмов, или около 2,2 млрд. дол. США, минимальный лимит поддержки, не связанной с конкретным продуктом, в 2011 г. у Армении был бы эквивалентен 110 млн. дол. США. Таким образом, несмотря на невозможность превышения своих годовых минимальных лимитов, низкие уровни большей части нынешней поддержки и отнесение ее к «зеленой корзине» означают, что у Армении есть пространство для значительного увеличения поддержки. Поэтому уровни будущей поддержки в Армении будут определяться способностью правительства оказывать поддержку, а не обязательствами и ограничениями в рамках ВТО. Даже наращивание поддержки по АПП до пятипроцентного минимального порогового уровня не приведет к образованию больших объемов искажающей поддержки в сравнении с уровнями поддержки во многих других странах.

Молдова

В базовых данных Молдовы за 1996-1998 гг. показана поддержка в рамках «зеленой корзины», преимущественно в форме услуг общего характера в таких сферах, как подготовка кадров и охрана окружающей среды, а также в виде более значительной разовой выплаты в 1997 г. в порядке помощи при стихийных бедствиях. АПП, связанные с конкретными продуктами, были рассчитаны по нескольким продуктам, при этом объемы поддержки из года в год значительно изменялись. АПП по виноградарству, молоку, зерновым, овощам, сахарной свекле и свинине в среднем были достаточно большими для того, чтобы превысить пятипроцентный минимальный пороговый уровень. АПП, не связанный с конкретным продуктом, по таким направлениям, как ирригация и погашение задолженности по кредитам, был ниже минимального порогового уровня. В уведомлении за 2001-2004 гг. отмечено, что характер поддержки, как в рамках «зеленой корзины», так и по АПП, был крайне изменчивым в разрезе категорий поддержки и отдельных продуктов. Хотя тенденция изменения Текущего общего АПП имеет очевидно восходящий характер, Текущий общий АПП за 2004 г. (7,6 млн. СПЗ) остался на значительном более низком уровне, чем Связанный общий АПП (12,8 млн. СПЗ). Самое последнее уведомление датируется 2004-м годом, что затрудняет уверенное прогнозирование Текущего общего АПП на последующие годы.

Расходы бюджета на сельское хозяйство в Молдове за период с 2009 по 2011 г. в номинальном выражении увеличились; бюджетные ассигнования на сельское хозяйство в 2012 г. также выросли (FAO 2012с, стр. 8 и 23). Среди стратегических приоритетов Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности на 2011-2015 гг. – стратегия обеспечения продовольственной безопасности, развитие современной рыночной инфраструктуры, замещение импорта, ресурсосберегающее сельское хозяйство и земледелие с неглубокой вспашкой, наращивание производства молока и мяса, развитие производства возобновляемой энергии из сельскохозяйственного сырья, реорганизация системы сельскохозяйственных субсидий с целью поддержки реализации политики модернизации стратегических отраслей, создание базовых информационных систем для обеспечения функционирования цепи производства пищевой продукции, развитие производства сельскохозяйственной продукции с высокой стоимостью (FAO 2012с, стр. 22). Аналогичные планы освещены в FAO (2012j). Приняты меры по оказанию поддержки из государственного бюджета для дотирования сельскохозяйственной деятельности, стимулирования кредитования фермеров, поддержки табачной и сахарной промышленности и выращивания фруктов (WTO 2013b). Многие из этих мер предусматривают выплату субсидий на приобретение сельскохозяйственных ресурсов и средств производства.

Хотя названия многих из предусмотренных мер дают основание считать, что эти выплаты необходимо было бы учитывать как внутреннюю поддержку в пользу сельскохозяйственных производителей, не ясно, какие именно меры можно было бы отнести к мерам «зеленой корзины», а какие означали бы поддержку по АПП, связанному с конкретным продуктом, или АПП, не связанному с конкретным продуктом. Более того, поскольку эта информация касается только расходов бюджета, то любое применение регулируемых цен могло бы означать дополнительную поддержку рыночных цен. При предполагаемом курсе обмена 0,65 СПЗ/дол. США Связанный общий АПП Молдовы соответствует почти 20 млн. дол. США.

При пятипроцентном минимальном уровне и стоимости сельскохозяйственной продукции в 2011 г. 2,9 млрд. дол. США минимальный пороговый уровень, не связанный с конкретным продуктом, составил бы 145 млн. дол. США, или 94 млн. СПЗ (1,1 млрд. леев)¹¹. Минимальные пороговые уровни для АПП, не связанных с конкретными продуктами, имели бы соразмерный порядок величины. Таким образом, если Молдова увеличивает и, возможно, продолжит увеличивать свою поддержку по АПП, то этой поддержкой необходимо распоряжаться очень тщательно, в пределах того, что можно исключить из расчета Текущего общего АПП по правилу о минимальных уровнях. Если же, с другой стороны, увеличение поддержки в основном обеспечивалось бы через меры, соответствующие «зеленой корзине», то риск превышения Текущего общего АПП Молдовы над ее Связанным общим АПП был бы меньше.

Грузия

Согласно базовым данным Грузии за 1996-1998 гг., расходы на меры «зеленой корзины» приходятся преимущественно на такие категории услуг общего характера, как борьба с вредителями и болезнями и услуги по инфраструктурному обеспечению. Грузия вообще не предоставляла поддержку в рамках АПП, в результате чего Связанный общий АПП равняется нулю. В своих уведомлениях за 2000-2012 гг. (самый длительный период, за который были представлены уведомления, среди стран СНГ) Грузия продолжает сообщать только о поддержке в рамках «зеленой корзины» и является единственной страной СНГ, делающей это. Набор программ, как сообщает Грузия, со временем меняется, при этом преобладают услуги по инфраструктурному обеспечению, причем в последние годы направленность смещается от поддержки механизации к поддержке развития сельских районов. Грузия сообщает о разнообразных прямых выплатах, относящихся к категории «несвязанной» поддержки доходов по «зеленой корзине», которая часто касается виноградарства и виноделия. Поскольку Грузия предоставляет исключительно поддержку по «зеленой корзине», то у нее, естественно, нет проблем в соблюдении своего нулевого Связанного общего АПП даже без освобождения по правилу о минимальных уровнях. Некоторые планы поддержки на будущее, как представляется, требуют тщательной классификации мер согласно критериям «зеленой корзины» (FAO 2012g), но исключения по минимальным уровням дают возможность оказания определенной поддержки посредством мер, которые не отвечают этим критериям.

Кыргызстан

В базовых данных Кыргызстана за 1994-1996 гг. указаны расходы в рамках «зеленой корзины» преимущественно в форме содействия структурным изменениям в контексте приватизации. Все АПП, связанные с конкретными продуктами, состоящие преимущественно из поддержки в обеспечении семенами в разные годы, были достаточно малы для того, чтобы отвечать критерию минимального уровня – вплоть до менее 1% стоимости продукции. Большая часть поддержки в рамках АПП, не связанного с конкретным продуктом, состояла из реструктуризации долга и субсидирования процентных ставок. Когда поддержка в рамках АПП, не связанного с конкретным продуктом, была усреднена за три года, она также упала ниже минимального уровня.

Единственное уведомление, полученное от Кыргызстана, относится к 1998 г., т.е. оно поступило пятнадцать лет назад. С того времени, бесспорно, страна придерживалась многочисленных приоритетов политики, что обуславливало постоянную поддержку по «зеленой корзине» и АПП. Позднее правительство Кыргызстана приняло стратегию в сфере сельского хозяйства и продовольственной безопасности на 2009-2019 гг., которая включает меры по увеличению объема производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия и уменьшению зависимости страны от импорта продовольствия, а также проект среднесрочной программы развития на 2012-2014 гг. (FAO 2012i). Ориентировочный бюджет второй из этих программ составил 10,4 млрд. сомов, или 210 млн. дол. США. При ориентировочной стоимости сельскохозяйственной продукции за 2011 г. порядка 143 млрд. сомов (3,1 млрд. дол. США) пятипроцентный минимальный предел, не связанный с конкретным продуктом, составляет около 7 млрд. сомов (155 млн. дол. США)¹². Классификация поддержки как соответствующей или не соответствующей «зеленой корзине», конечно, играет решающую роль в оценке потенциала страны в отношении соблюдения минимальных пределов поддержки по АПП, как и распределение АПП по продуктам и как поддержки, не связанной с

¹¹ Источник данных о стоимости продукции – ФАОСТАТ. Средний курс обмена за 2011 г. (11,737 лея/дол. США) – по данным Национального банка Молдовы.

¹² Источник данных о стоимости продукции за 2011 г. – ФАОСТАТ (дата доступа – 27 сентября 2011 г.).

конкретным продуктом. При относительно низких связанных тарифах в сельском хозяйстве возможности внедрения поддержки рыночных цен невелики, что означает, что финансовый потенциал правительства будет решающим для увеличения поддержки по АПП в форме выплат.

В последние годы внутренняя поддержка сельского хозяйства в Кыргызстане принимала множество разных форм, включая субсидированное кредитование через многочисленные агентства, связанные с правительством, механизмы лизинга машин, выращивание скота, закупки и прямые рыночные интервенции со стороны государства, гранты на производство, контроль цен и ценовые гарантии, обеспечение семенами и субсидии на страхование урожая (WTO 2013g; 2013h). Эти формы поддержки, как правило, в большинстве стран учитываются как АПП, так как они редко отвечают критериям исключения из расчетов АПП. Аграрный сектор Кыргызстана также получал поддержку посредством мер, которые в случае соответствия надлежащим критериям могли бы быть исключены как относящиеся к «зеленой корзине», как то ветеринарные, санитарные и фитосанитарные услуги и поддержание резервных запасов.

6.2 Оценка

Правила и обязательства в рамках ВТО в отношении внутренней поддержки не налагают значительного ограничения на большинство стран СНГ, являющихся членами ВТО, таких как Таджикистан, Российская Федерация, Армения, Грузия и Кыргызстан, по крайней мере в краткосрочной перспективе. Для Российской Федерации это – результат того, что ее Связанный общий АПП большой относительно ее текущего уровня поддержки по АПП, а также будет достаточно большим в будущем для того, чтобы обеспечить планируемые уровни бюджетной поддержки, особенно если инструменты поддержки изменяются, позволяя использовать другую классификацию в контексте ВТО. Таджикистан, Армения и Кыргызстан не оказывали поддержку в значительных объемах, особенно поддержку, не относящуюся к АПП, и смогли «вписать» эти уровни поддержки в соответствующие минимальные пределы в годы, по которым имеется информация. Таким образом, они могли бы увеличить уровни поддержки по АПП, если бы состояние их бюджетов должно было бы это позволить. То же самое касается Грузии, которая многие годы предоставляла только поддержку в рамках «зеленой корзины». Для Молдовы и Украины, с другой стороны, Связанный общий АПП в контексте ВТО был бы более серьезной проблемой. Украина даже, как представляется, превысила бы свой Связанный общий АПП в 2010 г. и, вероятно, в последующие годы, хотя она и утверждает, что ее методика расчета дает значение Текущего общего АПП, соответствующее ее обязательству в ВТО.

6.3 Страны СНГ, находящиеся в процессе вступления или планирующие вступить в ВТО

Азербайджан

В случае Азербайджана представляется, что регулируемые цены не применяются к сельскохозяйственным продуктам (Махмудов, 2013), что устраняет необходимость рассчитывать поддержку рыночных цен в базовых данных для вступления в ВТО. Предоставляется большое число субсидий на покрытие затрат и субсидий на продукты, включая субсидии на топливо, удобрения, семена, воду для орошения и кредиты (FAO 2012e). Эти инструменты политики, как кажется, не отвечают критериям «зеленой корзины». Субсидии на зерно пшеницы в 2010-2012 гг. составили 8 млн. дол. США, но эта сумма все равно мала по сравнению с поектарной субсидией в размере 31 млн. дол. США, предоставленной производителям пшеницы и риса (Махмудов, 2013). В итоговых расчетах АПП необходимо было бы различить поддержку, связанную с конкретными продуктами, и поддержку, не связанную с конкретными продуктами, и применить соответствующий минимальный процентный уровень.

Если бы у Азербайджана, как члена ВТО, был ненулевой Связанный общий АПП, то он продолжал бы практику субсидирования, сложившуюся в последние годы, однако увеличение АПП, не связанного с конкретным продуктом, было бы ограничено. Поскольку стоимость сельскохозяйственной продукции Азербайджана в 2012 г. возросла до 6,2 млрд. дол. США (Махмудов, 2013), то минимальное пороговое значение для АПП, не связанного с конкретным продуктом, составило бы 310 млн. дол. США. Такой порог в будущем необходимо было бы сравнивать с объемом АПП, не связанного с конкретным продуктом, чтобы оценить Текущий общий АПП в случае наличия последнего. Понадобились бы соответствующие расчеты поддержки, связанной с конкретным продуктом. Хотя улучшенная транспортная инфраструктура, наряду с анализом рынка, повысила бы потенциал сельского хозяйства Азербайджана в плане извлечения выгоды из возможностей, проистекающих из членства в ВТО (McNaught 2011), есть также

неограниченные возможности повышения конкурентоспособности посредством поддержки в рамках «зеленой корзины».

Беларусь

В Беларуси действует широкий спектр мер политики в сфере сельского хозяйства до 2015 г., в том числе ряд мер для конкретных отраслей, как то производство молочных продуктов, домашней птицы, свинины, картофеля, овощей и фруктов, а отрасль переработки зерна получает поддержку на системы очистки и сушки зерна (FAO 2012f). Другие формы поддержки – субсидии на покрытие затрат, например, на топливо и удобрения, а также на энергию для теплиц, инвестиционная поддержка сельскохозяйственных производителей, как то субсидии на покрытие процентных ставок и гарантии по кредитам, субсидии на очень большую часть (возможно, 90-95%) надбавок на обязательное страхование урожая и скота, а также налоговые льготы. К той части урожая, которая выращивается по государственному заказу (в 2013 г. – порядка 13% ¹³), применяются регулируемые цены. Общая стоимость поддержки до 2011 г., возможно, была несколько больше 16% стоимости продукции сельскохозяйственного сектора, так как по правилам Единого экономического пространства (ЕЭП) Беларусь согласилась к 2011 г. уменьшить искажающую поддержку до 16% (Евразийская экономическая комиссия, 2013b; ЕЭП рассматривается в следующем разделе настоящего отчета). Не ясно, какая часть этой поддержки классифицировалась бы как АПП, не связанный с конкретным продуктом, а какая – как АПП, связанный с конкретным продуктом, или даже какая часть поддержки рыночных цен по правилам ВТО была бы включена в АПП, связанные с конкретными продуктами.

Таким образом, в зависимости от классификации мер и измерения поддержки АПП, не связанный с конкретным продуктом, у Беларуси в последние годы, вполне возможно, мог бы превысить минимальный порог 5%. Это пороговое значение составило бы порядка 470 млн. дол., исходя из средней стоимости продукции за 2009-2011 гг. 9,4 млрд. дол. (по данным ФАОСТАТ). Следовательно, АПП, не связанный с конкретным продуктом, сам по себе обусловил бы ощутимый Связанный общий АПП, к которому добавились бы АПП, связанные с конкретными продуктами (при наличии таковых), превышающие соответствующие минимальные пороговые значения. В то же время бюджетная поддержка сельского хозяйства в долларах США за период с 2009 по 2012 г. быстро уменьшалась (FAO 2012b, табл. 7). По правилам ЕЭП Беларусь обязана также продолжать сокращать искажающую поддержку с 16% стоимости продукции в 2011 г. до 10% - в 2016 г. Таким образом, скорость процесса вступления и последующее окончательное определение базового периода для измерения поддержки будут играть решающую роль для размера Связанного общего АПП Беларуси и ее будущего права предоставлять поддержку по АПП в объеме, превышающем минимальные пороговые уровни.

Казахстан

В Казахстане поддержка, согласно результатам измерений ОЭСР, увеличивалась как в 2011 г., так и в 2012 г. Более двух третей этой поддержки предоставлялось в виде поддержки рыночных цен в результате интервенций в зерновой отрасли, особенно в отношении пшеницы, и пограничной защиты в отрасли животноводства (OECD 2013a, OECD 2013b). Другие формы поддержки включали выплаты в животноводстве (в расчете на тонну), в частности, на домашнюю птицу и яйца, и погектарные выплаты, дифференцированные по культурам и технологиям. Предоставлялись многие виды поддержки на покрытие затрат, включая фиксированные низкие процентные ставки по кредитам на сев, уборку урожая и выбранные государством инвестиционные проекты, причем на данный момент осуществляется переход от фиксированных процентных ставок к субсидиям на выплату процентов. Предоставлялись субсидии на удобрения, химикаты, элитные семена, племенные породы скота, закупку кормов для скота и ирригационное водоснабжение, тогда как цена на дизельное топливо регулировалась. Осуществляются планы увеличения субсидий «агропромышленному комплексу», который включает не только первичное сельское хозяйство, но и перерабатывающую промышленность, за 2013-2020 гг. в 4,5 раза (FAO 2012h).

Хотя поддержка за счет пограничной защиты не представлена в измерении АПП для целей ВТО, вмешательства на рынках зерна, как то закупки государственным ведомством пшеницы или иных культур, могут потребовать расчета поддержки рыночных цен в контексте ВТО. Решающий фактор состоит в том,

¹³ Рассчитано как 1,2 млн. т закупок из 9 млн. т объема производства зерна, исходя из сообщений в СМИ (Белорусское телеграфное агентство, 2013).

являются ли закупочные цены регулируемы в том смысле, в котором они определены в Соглашении по сельскому хозяйству. Следовательно, в зависимости от конкретных параметров инструментов, используемых Казахстаном для оказания поддержки сельскохозяйственным производителям, и от того, как они интерпретируются в связи с Соглашением по сельскому хозяйству, расчет АПП может давать большие или меньшие объемы поддержки по АПП в базовом периоде. Поддержка посредством закупок пшеницы правительственным ведомством по ценам выше рыночных ослаблялась плохой инфраструктурой, что повышало стоимость транспортировки (OECD 2013a).

Многие из инструментов, предназначенных для предоставления субсидий на покрытие затрат, например, на топливо, воду и кредиты, как представляется, выгодны для сельскохозяйственных производителей в целом, что привело бы к тому, что такая поддержка учитывалась бы в АПП, не связанном с конкретным продуктом. Если АПП, не связанный с конкретным продуктом, больше минимального порогового значения в базовом периоде, он увеличивает размер Связанного общего АПП. Это пороговое значение составило бы около 640 млн. дол. США, если предположить, что стоимость сельскохозяйственной продукции Казахстана за 2010-2012 гг. для целей ВТО – такая же, как использованная ОЭСР (рассчитанная по средней стоимости продукции за 2010-2012 гг. 12,8 млрд. дол. США (OECD (2013b))). Гораздо более значительный АПП, не связанный с конкретным продуктом, в базовом период обусловил бы соответствующее увеличение Связанного общего АПП, наряду с АПП, связанными с конкретными продуктами (при наличии таковых), которые превышают соответствующие минимальные пороговые уровни в базовом периоде.

Размер Связанного общего АПП зависит от минимального уровня в процентах, применяемого в базовом периоде, будь то 5 или 10% либо даже нечто среднее, как, например, 8,5%, применявшиеся при вступлении в ВТО Китая. Если Связанный общий АПП Казахстана выведен из поддержки за последний базовый период, например, 2010-2012 гг., то пространство для увеличения поддержки по АПП в будущие годы по сравнению с уровнями базового периода будет в некоторой степени ограничено. Сумма АПП, не соответствующих минимальному уровню, не могла бы превысить Связанный общий АПП, хотя, конечно, была бы возможность увеличить некоторые АПП до соответствующих будущих минимальных пороговых уровней. Поддержку в рамках «зеленой корзины» также можно было бы предоставлять без ограничений.

Туркменистан

Туркменистан – это особый случай, так как он не инициировал процесс вступления в ВТО, однако эта страна обсуждается здесь в контексте событий в сфере сельскохозяйственной политики стран СНГ. Некоторые из мер, принятых правительством Туркменистана, обнаруживают заинтересованность во вступлении со временем в ВТО (WTO 2013f). Переход страны от централизованного планирования и дирижизма к рыночной экономике осуществляется очень медленно. Некоторые важные отрасли сельскохозяйственного производства, как то выращивание зерновых, хлопка, риса и сахарной свеклы, практически не реформированы с советских времен, тогда как животноводство в большей степени работает на частной основе (FAO 2012a). Туркменские растениеводы, выполняющие государственные заказы, получают за свою продукцию низкие цены – ниже мировых рыночных – что в некоторой степени компенсируется субсидиями на покрытие затрат. Это способствует очень отрицательной степени протекционизма (экономического показателя), которая, тем не менее, для основных культур за 2005-2009 гг. повысилась с уровня, который можно было бы назвать «крайне отрицательной степенью», до просто «очень отрицательной степени».

Действующее в Туркменистане налогообложение сельскохозяйственного производства, противоположное позитивной поддержке, отмечаемой в некоторых крупных странах СНГ, было ослаблено относительно недавно. Государственная поддержка инвестиций в сельское хозяйство предоставляется в нескольких формах. Роль государственного контроля в международной торговле делает более прозрачные инструменты, как то тарифы, относительно несущественными во влиянии на торговые потоки. В целом существующий политический климат и медленные темпы реформ в сельском хозяйстве Туркменистана исключают еще на некоторое время вероятность того, что поддержка, оказываемая в стране сельскохозяйственным производителям, будет ограничена правилами ВТО и соответствующими обязательствами.

Узбекистан

На период до 2015 г. включительно в Узбекистане предусмотрены многочисленные программы поддержки сельского хозяйства (FAO 2012n). Основная часть этой поддержки ориентирована на перерабатывающую промышленность, но первичное производство также получает поддержку нескольких

видов. По сообщениям, в 2000-е годы предоставлялись значительные субсидии на покрытие затрат, например, на удобрения, пестициды, водоснабжение, обслуживание техники и кредиты, по крайней мере в хлопководстве (ссылки см. в MacDonald (2012)). Многие субсидии на покрытие затрат, возможно, охватывали и другие сельскохозяйственные культуры, но двумя основными сельскохозяйственными культурами в стране являются хлопчатник и пшеница. Правительство осуществляет меры вмешательства в отрасли хлопководства во многих направлениях, например, устанавливает квоты на производство и посевную площадь, дает указания по внесению удобрений, закупает хлопок по ценам ниже мировых и управляет курсами обмена, что влияет более чем на 75% объема производства хлопка, который экспортируется (MacDonald 2012). Установлено, что чистый экономический эффект субсидирования и других государственных интервенций в отрасли хлопководства отрицательный, т.е. производство хлопка облагается налогами.

В целом представляется, что Узбекистану еще предстоит сделать значительные шаги к ориентации на рынок, которая лежит в основе членства в ВТО. Тем не менее, в плане измерения поддержки по правилам ВТО большая часть субсидий на покрытие затрат, как представляется, имела бы характер, не связанный с конкретным продуктом, и, следовательно, учитывалась бы в АПП, не связанном с конкретным продуктом. Субсидии, связанные с конкретными продуктами, будь то на покрытие затрат или на выпуск продукции, компенсировались бы отрицательной поддержкой рыночных цен, которую можно было бы рассчитать по правилам ВТО с помощью регулируемых цен и объема производства, отвечающего установленным критериям. Это расчет должен был бы быть прозрачным в отношении курса обмена, использованного при установлении внешней справочной цены. Если бы были выполнены расчеты поддержки по правилам ВТО по недавнему или нынешнему режиму поддержки, то они могли бы дать АПП, связанные с конкретными продуктами, которые были бы меньше соответствующих минимальных уровней. Учитывая сложность установления объемов субсидий на покрытие затрат и отсутствие данных о стоимости сельскохозяйственной продукции, невозможно предположить, был бы АПП, не связанный с конкретным продуктом, ниже или выше его минимального порогового уровня, приводящего к образованию Связанного общего АПП.

6.4 Оценка

Две из трех стран СНГ, находящихся в процессе вступления в ВТО, как кажется, достигли большего прогресса, нежели остальные, в реформировании своей экономики, включая сектор сельского хозяйства. Это – Казахстан и Азербайджан. Частично в результате доходов от продажи нефти и газа их государственные финансы находятся в достаточно благоприятном положении для того, чтобы они могли увеличивать поддержку сельскому хозяйству, в том числе поддержку в формах, которые не соответствовали бы критериям освобождения по «зеленой корзине», как то субсидии на покрытие затрат. Таким образом, обе страны могут присоединиться к ВТО со Связанным общим АПП, хотя его величина зависела бы от того, какой объем поддержки был предоставлен за соответствующие базовые периоды, и от соответствующих значений стоимости продукции, которые определяют минимальные пороговые уровни. Беларусь занимает уникальное положение в силу того, что она оказывала щедрую бюджетную поддержку сельскому хозяйству в прошлые годы, но сейчас оказалась в ситуации, когда ей необходимо сокращать определенные виды поддержки по правилам Единого экономического пространства. Экономическая перестройка, как представляется, идет лишь медленными темпами, поэтому не ясно, когда именно в процессе вступления в ВТО будет определен базовый период Беларуси для изменения поддержки и стоимости продукции с целью установления Связанного общего АПП, который будет применяться к ней как к будущему члену. Экономическая перестройка в Узбекистане и Туркменистане идет еще медленнее, чем в остальных вышеупомянутых странах. Поэтому в данный момент не имеет смысла выдвигать гипотезы об обязательствах, которые они взяли бы на себя как члены ВТО, особенно в отношении Туркменистана, который еще не решил инициировать процесс вступления в ВТО.

7. РАССМОТРЕНИЕ КОМИТЕТОМ ПО СЕЛЬСКОМУ ХОЗЯЙСТВУ

Комитет по сельскому хозяйству имеет полномочия на рассмотрение хода выполнения членами ВТО своих обязательств. Комитет проводит официальные заседания три-четыре раза в год. Неформальные встречи, часто организуемые одновременно с официальными заседаниями, позволяют обсудить конкретные вопросы. Один из инструментов, используемых Комитетом при рассмотрении хода выполнения обязательств, - уведомления, которые члены представляют согласно графику, установленному Комитетом в 1995 г. (WTO 1995b). До проведения заседаний Комитета его члены направляют друг другу письменные вопросы по уведомлениям, которые получил Комитет. Член, которому ставится вопрос, должен ответить на него; вместе с тем, есть ряд вопросов, ответы на которые так и не были получены. Члены также могут поднимать любые другие вопросы, касающиеся выполнения обязательств и соответствия правилам, установленным Соглашением по сельскому хозяйству. Эти аспекты часто называют «вопросами 18.6» по номеру статьи Соглашения, которая предусматривает возможность задавать такие вопросы. Ниже сначала обобщен обмен вопросами и ответами по статье 18.6, а затем освещены аспекты, касающиеся отдельных уведомлений в части, затрагивающей страны СНГ.

7.1 Вопросы и ответы по статье 18.6

Первой страной СНГ, которой был задан вопрос в процессе 18.6, стала в 2004 г. Молдова. Вопрос касался очевидного применения более высоких тарифов, чем связанный, к импорту мяса птицы и использования неавтоматической процедуры лицензирования, действовавшей как количественное ограничение. Молдова ответила, что определенные меры носили временный характер и отменены, а количественные ограничения на импорт мяса птицы не применяются.

Прошло несколько лет, прежде чем был направлен следующий вопрос по статье 18.6 другой стране СНГ: это была Украина в 2010 г. Вопрос касался очевидного предложения о введении десятипроцентной пошлины на импорт мяса, рыбы и рыбных продуктов, а также средств защиты растений («временного сельскохозяйственного сбора»). Украина уточнила, что, хотя Министерство аграрной политики разработало проект закона, предусматривающего введение «временного сельскохозяйственного сбора», Правительство Украины не подало такой законопроект в Парламент.

В марте 2011 г. Украина получила еще один вопрос 18.6, на этот раз относительно администрирования тарифных квот на тростниковый сахар-сырец. Украина пояснила, что администрирование тарифных квот осуществляется согласно соответствующим положениям ВТО. Некоторые экспортеры сахара, однако, задали дополнительные вопросы по этому аспекту.

В сентябре 2012 г. Украине был задан вопрос касательно предлагаемого ею изменения 371 тарифной позиции, 224 из которых, по сообщениям, касались сельского хозяйства. Украина пояснила, что может обсуждать этот вопрос только на двусторонней основе. В ноябре 2012 г. Украине был направлен еще один вопрос по этой же проблеме, причем такая же проблема касалась и другого члена ВТО. Украина вновь заверила в правомерности предложенных ею изменений.

В ноябре 2012 г. Украина получила от четырех членов вопрос по статье 18.6 относительно введенного ею, по сообщениям, запрета на экспорт пшеницы, который должен был вступить в силу в ноябре 2012 г. Украина заявила, что не налагала запрет на экспорт пшеницы. В последующих комментариях вышеупомянутые четыре члена, к которым присоединился пятый, запросили у Украины дополнительную информацию. Один из них похвалил Украину за недавнее представление серии из пяти уведомлений об ограничениях экспорта.

В сентябре 2013 г. Украина получила вопрос по статье 18.6 в отношении возможной отмены минимальных цен на сахарную свеклу в сахарной отрасли. Минимальная цена используется как применяемая регулируемая цена в расчете Украиной поддержки рыночных цен на сахар за год с 1 сентября по 31 августа (актуальность этого вопроса освещена в материале об Украине в разделе «Базовые данные, обязательства и сообщаемые меры поддержки» выше и в Приложении В). Украина пояснила, что в апреле 2013 г. был разработан законопроект, направленный на отмену минимальных цен на сахарную свеклу, и этот ответ можно было бы истолковать как то, что такая же отмена касается сахара. Украина ничего не сообщила о сроках окончательного принятия такого закона, и по состоянию на декабрь 2013 г., как представляется, он еще не был принят.

7.2 Обзор уведомлений, направленных в Комитет по сельскому хозяйству

В изложенном ниже материале обобщено рассмотрение Комитетом уведомлений стран СНГ, т.е. Украины, Армении, Молдовы, Грузии и Кыргызстана, в порядке, обратном порядку их вступления¹⁴. Еще слишком рано (в октябре 2013 г.) ожидать уведомления от Таджикистана и, возможно, слишком рано рассчитывать на уведомление от Российской Федерации за 2012 г., первый год (частично) ее членства. Сначала мы освещаем рассмотрение Комитетом уведомлений стран СНГ о внутренней поддержке, а затем – уведомлений Украины о доступе к рынку. Украина – единственная страна СНГ, представившая уведомления о доступе к рынку. Все пять стран, которые первыми из стран СНГ стали членами ВТО, подали уведомления об экспортных субсидиях, где заявили, что за соответствующие годы они не предоставляли экспортные субсидии сельскому хозяйству. Члены ВТО также обязаны уведомлять Комитет по сельскому хозяйству о своих ограничениях экспорта и налогах на экспорт. Эти меры освещены в следующем разделе, наряду с соответствующими уведомлениями стран СНГ, полученными Комитетом.

Внутренняя поддержка

Украина представила уведомления за 2009 и 2010 гг. Несколько членов задали много вопросов и дали ряд замечаний по вышеупомянутым уведомлениям.

- Озабоченность одного из членов касается расчета Украиной рыночной цены на сахар, произведенный из сахарной свеклы, где используется не фиксированная внешняя справочная цена из базовых данных, приведенных Украиной в документах на вступление, а цена, которая увеличена с учетом полного уровня инфляции за базовый период. Без этой корректировки Украина обеспечила бы соответствие своему Связанному полному АПП в 2009 г., но в 2010 г. превысила бы его. Несколько членов навели справки о расчетах Украины, а некоторые попросили Украину представить пересмотренное уведомление. Украина заявила, что ее трактовка Соглашения по сельскому хозяйству позволяет ей корректировать справочную цену в одностороннем порядке, причем на полный уровень инфляции, а не только на влияние чрезмерной инфляции¹⁵. (Эти проблемы обсуждаются в Приложении В к настоящему отчету.) Один из членов попросил уточнить различия между двумя мерами, касающимися налога на добавленную стоимость в 2009 и 2010 гг. По-видимому, ответа на этот вопрос нет.
- Один из членов задал вопрос о частичном возмещении Украиной цены на сельскохозяйственную технику, которое, как сообщается, ограничено техникой отечественного производства. По-видимому, ответа на этот вопрос нет.
- Один из членов попросил дать уточнение по поводу щедрой поддержки Украиной производителей хмеля, а другая страна задала вопрос о субсидиях на производство виноградной продукции. По-видимому, ответа на этот вопрос нет.
- Один из членов задал вопрос о причинах довольно значительно увеличения в 2010 г. по сравнению с 2009 г., отмеченного по нескольким программам, заявленным как подлежащие освобождению как меры «зеленой корзины», включая услуги по научным исследованиям и инспекционные услуги. По-видимому, ответа на этот вопрос нет.
- Один из членов задал вопрос о причинах увеличения в 2010 г. по сравнению с 2009 г., отмеченного в отношении государственных резервов и программ охраны окружающей среды (оба эти пункта были заявлены как подлежащие освобождению в рамках «зеленой корзины»). Украина пояснила, что расходы на хранение государственных резервов возросли как по причине увеличения их объема, так и из-за роста складских издержек в расчете на 1 тонну; расходы на программы охраны окружающей среды возросли, в частности, из-за увеличения затрат на обеспечение соблюдения требований.
- Один из членов задал вопрос о значительных увеличениях стоимости продукции в 2010 г. по сравнению с 2009 г. Украина пояснила, что увеличились и объемы производства, и цены на отдельные продукты.

¹⁴ В данном обзоре используются уведомления со следующими окончаниями документов уведомлений в ВТО: UKR/9, UKR/13, ARM/2, ARM/3, ARM/5, ARM/6, ARM/8, ARM/9, ARM/11, ARM/12, ARM/14, ARM/15, ARM/16, ARM/20, ARM/22, MOL/4, GEO/2, GEO/5, GEO/7, GEO/8, GEO/10, and KGZ/1.

¹⁵ На заседании Комитета по сельскому хозяйству в сентябре 2013 г. Канада сделала представление в отношении прозрачности расчетов и высоких темпов инфляции (WTO 2013e).

Армения за несколько лет подала много уведомлений о внутренней поддержке двух предусмотренных видов. В некоторых из них приводятся расчеты годовых объемов поддержки, а некоторые отвечают требованию Комитета по сельскому хозяйству о предоставлении информации о новых или измененных программах для обоснования требований об исключении программ из расчета АПП, в случае Армении – требований об исключении в рамках «зеленой корзины».

- В отношении годовых уведомлений члены спросили у Армении о том, отвечает ли поддержка определенных услуг по инфраструктурному обеспечению критериям «зеленой корзины» и касаются ли они сельского хозяйства или лесного хозяйства. В результате Армения подала несколько пересмотренное уведомление.
- Члены задали Армении вопрос о классификации программ, включенных в раздел «зеленой корзины», касающийся помощи при стихийных бедствиях, дав Армении возможность указать некоторые детали для обоснования ее требования в отношении «зеленой корзины», а также инициировав этим следующий вопрос по данной теме.
- Вопрос одного из членов о классификации мер по искусственному осеменению как услуг по инфраструктурному обеспечению в рамках «зеленой корзины», по-видимому, остался без ответа.
- В ответ на вопрос одного из членов об обосновании классификации поддержки в рамках АПП по определенным программам (поставка скота фермерам и поддержка пользователей земель сельскохозяйственного назначения) как не связанной с конкретным продуктом Армения пояснила, что эти меры не направлены на поддержку какого-либо конкретного зернового или животноводческого продукта. Армения сообщила также, что поддержка землевладельцев прекращена с 2009 г.
- Над двух заседаниях Комитета по сельскому хозяйству Армении был задан вопрос о специфике похожих звучащих, но, вероятно, разных программ поддержки сельскохозяйственных землевладельцев, действовавших в 2007, 2009 и 2011 гг., однако этот вопрос пока (октябрь 2013 г.) остается без ответа, как и вопрос о поставкам фермерам скота в 2008-2011 гг.
- Один из членов спросил о совместном финансировании программ международными или иностранными донорами, на что Армения ответила информацией о соответствующих долях участия правительства Армении и доноров в финансировании ряда программ.
- В отношении уведомлений Армении о новых или измененных мерах, заявленных как подлежащие исключению по критериям «зеленой корзины», на вопрос о том, предусматривала ли фактически программа, классифицированная как услуги общего характера по «зеленой корзине», прямые выплаты производителям – что лишило бы ее права на освобождение по «зеленой корзине» - был дан отрицательный ответ.
- Вопрос одного из членов о характеристиках программы пополнения капитала, указанной в «зеленой корзине», повлек за собой корректировку представленного описания программы.
- Помещение программы развития семеноводства в категорию услуг общего характера «зеленой корзины» вызвало просьбы о пояснении, что позволило Армении дать более широкую информацию об участии правительства в улучшении посевного материала.

Уведомления Молдовы о внутренней поддержке за 2001-2004 гг. были получены и рассмотрены в 2012 г.

- Вопросы о внешней справочной цене в расчете объема поддержки рыночных цен на пшеницу и об отсутствии требований об освобождении по правилу о минимальных уровнях, по-видимому, остались без ответа.
- Остальные вопросы касались продолжающегося поддержания государственных резервов пшеницы и их цели, представления дополнительной информации о поддержке и кредитном стимулировании сельскохозяйственных производителей, а также уточнения терминологии. Краткие ответы Молдовы в той или иной мере способствуют получению искомой информации, однако более полные ответы позволили бы членам лучше понять характеристики предусмотренных мер.
- В ответ на вопрос одного из членов Молдова перечислила меры поддержки, осуществляемые на текущий момент.
- В ответ на выраженную одним из членов обеспокоенность об отсутствии уведомлений за более поздние годы, чем 2004-й, Молдова лишь дала обещание предоставить информацию в установленном порядке, очевидно пренебрегая сроками, установленными в требованиях Комитета о представлении уведомлений (в течение 90 дней после окончания года и т.д.).

Уведомления Грузии за 2000-2006 гг. не вызвали никаких вопросов, в отличие от следующих уведомлений, за 2007-2011 гг., по которым было задано несколько вопросов. Уведомление за 2012 г., датированное ноябрём 2013 г., пока (на декабрь 2013 г.) Комитетом не рассматривалось.

- Грузия показала только поддержку по мерам, заявленным по «зеленой корзине». Эти меры вызвали многочисленные вопросы членов, которые хотели получить дополнительную информацию о них, в частности, в отношении соответствия критериям «зеленой корзины», приведенным в Приложении 2 к Соглашению по сельскому хозяйству. Хотя некоторые ответы Грузии позволили в определенной мере получить искомую информацию, в других ответах не было приведено информации, необходимой членам для оценки соответствия той или иной меры предусмотренным критериям.
- Один из способов предоставления такой информации уведомляющей страной – уведомление по установленной форме, имеющее целью удовлетворить потребность членов в определенных видах информации о новых или модифицированных программах. Грузии было предложено подать такое уведомление, и она обязалась этой сделать в случае планирования новой программы (смысл этого не ясен).

Кыргызстан представил уведомление о внутренней поддержке только за 1998 г. (в 1999 г.), и вопросов по нему не было.

Доступ к рынку

Грузия, Молдова и Армения не подавали уведомлений о доступе к рынку сельскохозяйственной продукции, учитывая их довольно простые условия доступа такой продукции к рынку.

Украина за период с 2009 г. по сентябрь 2013 г. представила семь уведомлений относительно администрирования тарифных квот и четыре годовых уведомления относительно внутриквотного импорта (табл. 8). Все эти уведомления о доступе к рынку касались тростникового сахара-сырца. Внутриквотный импорт тростникового сахара-сырца Украиной в 2009-2010 гг. обеспечил выборку более половины квоты, а в 2011 г. – всей квоты, но в 2012 г. Украина сообщила об отсутствии импорта тростникового сахара-сырца. Члены Комитета по сельскому хозяйству подняли вопросы по трем выявленным проблемам.

ТАБЛ. 8 УКРАИНА: УВЕДОМЛЕНИЯ О ДОСТУПЕ К РЫНКУ

Вид	Уведомление	Продукт и год	Расчетная выборка
МА:1 среди прочего, администрирование тарифных квот			
	UKR/1	Сахар-сырец тростниковый, 2009	
	UKR/1/Add.1	Сахар-сырец тростниковый, 2009	
	UKR/3	Сахар-сырец тростниковый, 2010	
	UKR/3/Rev.1	Сахар-сырец тростниковый, 2010	
	UKR/8	Сахар-сырец тростниковый, 2011	
	UKR/8/Rev.1	Сахар-сырец тростниковый, 2011	
МА:2 среди прочего, внутриквотный импорт			
	UKR/2	Сахар-сырец тростниковый, 2009	54%
	UKR/7	Сахар-сырец тростниковый, 2010	89%
	UKR/12	Сахар-сырец тростниковый, 2011	100%
	UKR/15	Сахар-сырец тростниковый, 2012	0%

Источник: WTO docsonline (показатели выборки рассчитаны автором) docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx

- Один вопрос касался практики выделения Украиной квоты отдельным членам Европейского Союза, а не самому Европейскому Союзу. Этот вопрос позволил Украине разъяснить свою практику, сославшись на редакцию своих вступительных документов.
- Второй вопрос касался формальностей и требований, выставляемых Украиной к импортерам в процессе обращения за лицензиями на импорт; этот вопрос позволил Украине предоставить очень подробный перечень необходимых процедур.
- Третий вопрос относился к отсутствию внутриквотного импорта тростникового сахара-сырца в 2012 г., что Украина объяснила, показав, что импортная цена этого продукта в 2012 г. превысила цену сахара, произведенного из сахарной свеклы в Украине. Этот ответ вызвал замечания касательно взаимосвязи между вопросом о внутриквотном импорте и вопросом о расчете Украиной поддержки рыночных цен на сахар из сахарной свеклы, а также в целом касательно пояснений членов о низком уровне выборки квоты.

Экспортные субсидии

Грузия, Молдова, Армения и Украина подали уведомления, заявив, что за годы своего членства в ВТО не представляли никаких экспортных субсидий в сельском хозяйстве.

7.3 Оценка

Хотя Молдова и Украина – единственные страны СНГ, которым в Комитете по сельскому хозяйству были заданы вопросы по статье 18.6, только один из этих вопросов был адресован Молдове, а остальные были поставлены Украине. Вопросы к Украине касались широкого спектра проблем, включая определенные сообщения в СМИ, ограничения экспорта и инструменты политики, используемые в сахарной отрасли. Особый интерес члены Комитета проявили в отношении получения дополнительной информации о предложении Украины, датированном 2012-м г., о пересмотре сотен тарифов, многие из которых касались сельскохозяйственной продукции. Вопросы по статье 18.6 открыли возможности для полезного обмена информацией по ряду проблем, хотя и, вероятно, не в той степени, на которую рассчитывали задавшие эти вопросы. Количество разных вопросов, адресованных Украине, позволило составить об этой стране представление как о более активной, чем остальные страны СНГ, в отношении внедрения и изменения мер, которые, как опасаются члены ВТО, отрицательно скажутся на торговле.

Многие члены ВТО представляют уведомления о внутренней поддержке с существенными задержками. Среди стран СНГ Кыргызстан и Молдова выделяются многолетним отставанием от графика. Хотя их политика в отношении поддержки сельского хозяйства меняется, этими странами до сих пор не представлено ни одного уведомления о новых или измененных мерах поддержки. Армения и особенно Грузия более дисциплинированы в этом отношении, хотя все равно не в полной мере соблюдают график, установленный Комитетом по сельскому хозяйству. Украина отстает на пару лет, в чем не особо отличается от некоторых других крупных сельскохозяйственных производителей и трейдеров.

Армения и Украина – страны СНГ, которым было задано наибольшее число вопросов по их уведомлениям о внутренней поддержке. Вопросы к Армении в целом и в некоторых случаях к Украине касались потребности членов в дополнительной информации, иногда по довольно незначительным аспектам. Вместе с тем, уведомления Украины за 2009 и 2010 гг. вызвали у многих членов очень серьезную обеспокоенность в отношении ее методики расчета поддержки рыночных цен. Эта обеспокоенность, касающаяся не просто сбора информации, поставила под сомнение толкование членом (Украиной) Соглашения по сельскому хозяйству. Такие выводы распространяются не только на Украину, но и на расчеты многих членов и на очевидное выхолощивание того, что многие наблюдатели считают фактическими ограничениями на объем наиболее искажающей поддержки, который могут предоставлять члены. Это ослабление создало бы большой простор для увеличения поддержки, искажающей торговлю, всем членам, а не только членам со Связанным общим АПП.

8. ДРУГИЕ ВОПРОСЫ СООТВЕТСТВИЯ ПРАВИЛАМ И ВЫПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ ВТО В СФЕРЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

8.1 Ограничения экспорта и налоги на экспорт в сельском хозяйстве

Скачок цен на многие продовольственные товары, особенно зерновые, в 2008 г., а затем и в 2011 г. вызвал острый интерес к роли ограничений экспорта и налогов или пошлин на экспорт в увеличении амплитуды или частоты колебаний мировых цен. Многие страны-экспортеры ввели многообразные пакеты таких мер, зачастую направленных на обеспечение меньшего роста цен внутри страны по сравнению с мировыми рынками или на повышение их стабильности. Хотя Соглашение по сельскому хозяйству содержит определенные правила о том, что именно должны делать члены при введении запрещений или ограничений экспорта продовольственных товаров, никаких плановых обязательств, сдерживающих применение членом таких запрещений или ограничений, нет. Правила требуют от члена должным образом учитывать влияние на продовольственную безопасность стран-импортеров при введении запрещения или ограничения экспорта. Они также требуют от члена заблаговременного уведомления Комитета по сельскому хозяйству посредством предоставления информации о характере и срок действия меры, равно как и проведения консультаций с заинтересованными членами-импортерами и предоставления им информации.

ТАБЛ. 9 ОГРАНИЧЕНИЯ ЭКСПОРТА И НАЛОГИ НА ЭКСПОРТ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Пшеница и ячмень	
2007	
Ноябрь	Налог на экспорт пшеницы и ячменя по ставке 10%
Декабрь	Повышение налога на экспорт пшеницы до 40%, а на экспорт ячменя на 30%, которое действовало до мая 2008 г.
2008	
Февраль	Налог на экспорт пшеницы – 40%, на экспорт ячменя – 30%
Апрель	Запрещение экспорта пшеницы в Беларусь и Казахстан (Таможенный союз, из за опасений отклонения)
2009	
2010	
Август	Объявлено о запрещении экспорта зерновых (пшеницы и пшеничной муки, кукурузы, ячменя, ржи и ржаной муки) до конца декабря
2011	
Январь	Отменено запрещение экспорта муки
Февраль	Сообщения о том, что запрещение экспорта зерновых может действовать и после июля 2011 г.
Март	Сообщения о возможном продлении запрещения до сентября 2011 г.
Июнь	Запрещение отменено
Семена рапса, соевые бобы, семена подсолнечника	
2001-12	Облагаются экспортной пошлиной с 2001 г. с целью стимулирования отечественной переработки; ставки время от времени корректируются (в диапазоне 15-20%).
2010	
Август	Новость о том, что пошлина может быть отменена, так как рост в перерабатывающей промышленности прекратился.

Источники: 2001 г. - март 2011 г.: адаптировано из Sharma (2011) и Liapis (2013); июнь 2011 г.: OECD (2013)

4.2 СТРАНЫ СНГ И ВТО: ВОПРОСЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ПОДДЕРЖКИ

ТАБЛ. 10 ОГРАНИЧЕНИЯ ЭКСПОРТА И НАЛОГИ НА ЭКСПОРТ В УКРАИНЕ

Пшеница и другие зерновые	
2006	
Сентябрь	Введено лицензирование экспорта пшеницы и смеси пшеницы и ржи
Октябрь	Введены экспортные квоты (пшеница, кукуруза, ячмень, рис) до декабря 2006 г.
Декабрь	Новые квоты на январь-июнь 2007 г. (резко сокращена квота на пшеницу)
2007	
Февраль	Отменены квоты на кукурузу и ячмень
Май	Отменены квоты на пшеницу
Июнь	Вновь введены квоты – на январь-октябрь 2007 г., но в очень маленьких размерах (квазизапрещение экспорта)
Сентябрь-октябрь	Действие квотного режима продлено до конца 2007 г.
Ноябрь	Объявлены квоты на январь-март 2008 г., значительно увеличенные (пшеница, кукуруза, ячмень)
2008	
Март	Действие квот на пшеницу и ячмень продлено на апрель
Март	Квоты на кукурузу отменены с апреля (но лицензия необходима)
Апрель	Квоты на кукурузу и ячмень существенно увеличены (до июля 2008 г.)
2009-10	Маркетинговый год: политика в отношении зерновых без запретов и ограничений экспорта
2010	
Май	Отменены квотные ограничения на экспорт зерновых
Август	Объявлены экспортные квоты после объявления Российской Федерацией о запрете экспорта
Октябрь	Квоты на пшеницу, кукурузу, ячмень, рожь и гречиху установлены до конца 2010 г. и доведены до сведения ВТО
Декабрь	Квота на пшеницу увеличена вдвое
2011	
Январь	ВТО уведомлена о продлении действия квот до марта 2011 г.
Март	Увеличена квота на кукурузу
Март	Дебаты о замене квот налогом на экспорт
Апрель	ВТО уведомлена о продлении действия квот до июня 2011 г. и изменении квоты на кукурузу
Май	ВТО уведомлена об исключении кукурузы из квотных требований
Июнь	ВТО уведомлена об исключении пшеницы и ячменя из квотных требований
Июль	Квоты на экспорт заменены экспортными пошлинами: пшеница – 9%, но не менее 17 евро/т; ячмень – 14%, но не менее 23 евро/т; кукуруза – 12%, но не менее 20 евро/т
Октябрь	Отменены экспортные пошлины на пшеницу и кукурузу
Октябрь	Установлены «согласованные» объемы экспорт
2012	
Январь	Отменены экспортные пошлины на ячмень
Июль	Новые «согласованные» объемы: пшеница – 5,0 млн. т; кукуруза – 12,4 млн. т; ячмень – 3,0 млн. т
Октябрь	«Согласованные» объемы превышены
Октябрь?	Официальные заявления о возможности введения квот на экспорт пшеницы, налога на экспорт и увеличения «согласованного» объема

Источники: 2006 г. - март 2011 г.: адаптировано из Sharma (2011); июль 2011 г. – январь 2012 г.: OECD (2013); некоторые элементы – из табл. ER:1 уведомлений, представленных ВТО.

ТАБЛ. 11 БЕЛАРУСЬ, КАЗАХСТАН, КЫРГЫЗСТАН, МОЛДОВА: ОГРАНИЧЕНИЯ ЭКСПОРТА И НАЛОГИ НА ЭКСПОРТ

Беларусь	
2008	
Июнь	Налог на экспорт пшеницы и меслина
2009	
2010	
Июль	Переменная экспортная пошлина на семена рапса
Сентябрь	Запрещение экспорта семян рапса, рапсового масла и льна
2011	Запрещение экспорта семян рапса, рапсового масла, льна и семени льна
Казахстан	
2008	
Апрель	Запрещение экспорта пшеницы
Май	Приостановлено действие транспортной субсидии на фрукты и овощи
Сентябрь	Запрещение экспорта отменено
Сентябрь	Транспортная субсидия возобновлена
Октябрь	Запрещение экспорта соевых бобов, семян подсолнечника, соевого масла, подсолнечного масла и рапса
2010	Запрещение экспорта соевых бобов, семян подсолнечника, семян хлопчатника, соевого масла, подсолнечного масла, хлопкового масла и семян рапса
2012	
Февраль	Отменено требование о лицензировании экспорта зерновых
Кыргызстан	
2008	
Июль	В ВТО представлено уведомление об экспортных пошлинах на пшеницу и меслин, муку, семена подсолнечника, подсолнечное масло, сафлоровое масло и хлопковое масло
2009	
Январь	Уведомление об отмене экспортных пошлин
2010	
Ноябрь	В ВТО представлено уведомление об экспортных пошлинах на овес, кукурузу и некоторые корма для скота
2011	
Май	Уведомление об отмене экспортных пошлин
Молдова	
2011	
Февраль	В ВТО представлено уведомление о запрещении экспорта пшеницы и меслина
Май	Уведомление об отмене запрещения экспорта
Таджикистан	
2011	Запрещение экспорта различных кож, кожсырья и шерсти

Источники: Беларусь, Казахстан, Таджикистан: адаптировано из Sharma (2011) и Liapis (2013); Казахстан, 2012 г.: OECD (2013); Кыргызстан, Молдова: табл. ER:1 уведомлений, представленных ВТО

4.4 СТРАНЫ СНГ И ВТО: ВОПРОСЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ПОДДЕРЖКИ

Несколько стран СНГ уже вводили ограничения и налоги на экспорт в сельском хозяйстве (см. табл. 9, 10 и 11)¹⁶. Российская Федерация и Украина использовали такие меры применительно к экспорту в основном зерновых и семян масличных культур начиная с 2006 г. Вступив в ВТО в 2008 г., Украина согласилась отменить квоты на экспорт пшеницы и ржи, до этого, в 2007 г., уже отменив квоты на экспорт ячменя и кукурузы (ВТО, 2008а). Украина также согласилась уменьшить экспортные пошлины на определенные семена масличных культур (льна, подсолнечника, рыжика) с 16% при вступлении до 10% за шестилетний период, на живой крупный рогатый скот, живых овец и коз – с 50% при вступлении до 10% за восьмилетний период, на кожаное сырье – с 30% при вступлении до 20% за десятилетний период (ВТО, 2008а). Российская Федерация после вступления в ВТО обязалась отменить количественные ограничения на экспорт товаров и не вводить такие ограничения (ВТО, 2011с). В отношении экспортных пошлин Российская Федерация предусмотрена связанные ставки в комбинированной форме на семена определенных масличных культур, со снижением их в течение трех лет (соевые бобы, семена рапса), четырех лет (семена подсолнечника) или одного года (семена горчицы), а также адвалорные связанные ставки со снижением в течение пяти лет на кожсырье и кожу (ВТО 2011b). Отмечено, что эти обязательства Украины и Российской Федерации можно считать более ограничивающими, чем положения, в целом применяемые к членам ВТО (Anania 2013). Таджикистан согласился после вступления отменить временное запрещение экспорта шерсти и кожсырья (ВТО 2012).

8.2 Защитные меры и сельскохозяйственные продукты

Страны СНГ не имеют права использовать специальные защитные меры в сельском хозяйстве по Соглашению о сельском хозяйстве в случае резкого увеличения импорта – права, которое некоторые первоначальные члены ВТО предусмотрели в своих тарифных перечнях. Вместе с тем, страны СНГ, как и все члены ВТО, имеют право применять обычные защитные меры, предусмотренные в Соглашении по защитным мерам ВТО. Следуя определенным процедурам и соблюдая определенные условия, правительство может временно ограничить импорт того или иного товара. Один из необходимых шагов – расследование ситуации, в которой предусмотрено применение защитной меры. Инициирование расследования – один из шагов, о которых следует уведомлять Комитет по защитным мерам.

Армения, Грузия и Таджикистан не уведомляли о таких расследованиях. Молдова уведомила о начале расследований по сахару в 2003 и 2007 гг. Кыргызстан уведомил о начале расследований по сахару (2009), пшеничной муке (2009, 2010) и яйцам (2010). Украина инициировала расследования по многим товарам, но не по сельскохозяйственным продуктам. Российская Федерация в 2012 г. инициировала расследование по импорту комбайнов. В итоге получается несколько противоречивая картина принятых мер, так как препятствование импорту сельхозтехники с помощью защитной меры может сделать эту технику более дорогостоящей, нежели без такой меры, тогда как правительство Российской Федерации одновременно субсидирует поставки сельхозтехники сельскохозяйственным производителям.

8.3 Страны СНГ и разрешение споров в ВТО

Страны СНГ как члены ВТО участвовали в рассмотрении лишь нескольких споров по Договоренности ВТО о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров (см. табл. 12). Наиболее активна в этом плане Украина, которая инициировала споры против Армении, Молдовы и Австралии. Молдова тоже инициировала спор против Украины. Россия является ответчиком по двум спорам, инициированным Европейским Союзом и Японией по схожим вопросам. Ни один из этих споров не прошел этап доклада третьей группы, при этом один спор затормозился еще до создания третьей группы (порядок рассмотрения спора – следующий: консультации, учреждение третьей группы, формирование состава третьей группы, доклад третьей группы). Это может быть знаком того, что договоренность была достигнута без необходимости прохождения всей процедуры урегулирования (такой исход поощряется в ВТО), либо того, что у сторон, возможно, были другие причины не спешить. Помимо споров, где страны СНГ принимали непосредственное участие в качестве стороны, подавшей жалобу, или ответчика, Молдова выступила третьей стороной в одном споре, а Российская Федерация – в восьми.

¹⁶ В Соглашении по сельскому хозяйству ВТО запрещения и ограничения экспорта упоминаются в смысле количественных ограничений. Анализ ограничений экспорта часто включает пошлины, тарифы, сборы и налоги на экспорт как ограничения экспорта, так как их эффекты эквивалентны эффектам количественных ограничений. Здесь используется именно эта, более широкая концепция.

ТАБЛ. 12 СПОРЫ ВТО С УЧАСТИЕМ СТРАН СНГ

Дело	Член и роль	Название	Начат	Состояние
DS411	Украина Сторона, подавшая жалобу	Армения – Меры, влияющие на ввоз и внутреннюю продажу сигарет и алкогольных напитков	2010	Учреждение третейской группы отложено
DS411	Армения Ответчик	Армения – Меры, влияющие на ввоз и внутреннюю продажу сигарет и алкогольных напитков	2010	Учреждение третейской группы отложено
DS421	Украина Сторона, подавшая жалобу	Молдова – Меры, влияющие на ввоз и внутреннюю продажу товаров (экологический сбор)	2011	Третейская группа еще не сформирована
DS421	Молдова Ответчик	Молдова – Меры, влияющие на ввоз и внутреннюю продажу товаров (экологический сбор)	2011	Третейская группа еще не сформирована
DS423	Молдова Сторона, подавшая жалобу	Украина – Налоги на спирт-ректификат	2011	Третейская группа еще не сформирована
DS423	Украина Ответчик	Украина – Налоги на спирт-ректификат	2011	Третейская группа еще не сформирована
DS434	Украина Сторона, подавшая жалобу	Австралия – Некоторые меры касательно торговых знаков и других требований к простой упаковке, применимых к табачной продукции и упаковке	2011	Третейская группа еще не сформирована
DS462	Россия Ответчик	Россия – Утилизационный сбор на автомобили	2012	Идут консультации (9 июля 2013 г.)
DS463	Россия Ответчик	Россия – Утилизационный сбор на автомобили	2013	Идут консультации (23 июля 2013 г.)

Источник: WTO www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

Споры с участием Армении, Молдовы и Украины касаются переработанной сельскохозяйственной продукции, включая табачную продукцию, сигареты, алкогольные напитки и спирт-ректификат. В них, однако, поднимаются вопросы не по Соглашению по сельскому хозяйству, а по основополагающим статьям самого ГАТТ. По сути, лишь 74 спора в ВТО из 466 касались Соглашения по сельскому хозяйству, несколько – вопросов внутренней поддержки, и лишь два – предполагаемого нарушения Связанного общего АПП по Соглашению по сельскому хозяйству.

8.4 Изменение тарифных перечней

В сентябре 2012 г. Украина предприняла беспрецедентный шаг, предложив пересмотреть ее обязательства по значительному числу тарифных позиций – 371, из которых 224 касаются доступа к сельскохозяйственному рынку (OECD 2013a). 130 членов ВТО возразили против экстраординарного предложения Украины как по системным, так и по коммерческим причинам (Inside US Trade 2013), причем некоторые из них даже предложили Украине отказаться от пересмотра. Хотя правила ВТО позволяют пересматривать тарифы, эта норма используется только в отношении незначительных технических изменений, затрагивающих несколько тарифных позиций члена. Не ясно, что Украина предложила бы в обмен на предлагаемое повышение столь большого числа тарифов, хотя она и предложила провести двусторонние переговоры для обсуждения компенсаций по каждой стране (WTO 2013c).

8.5 Оценка

Некоторые из стран СНГ стали важными поставщиками зерновых и семян масличных культур на мировых рынках. Проявленная ими готовность применять ограничения экспорта, будь то количественные

или в форме налогов на экспорт, стала причиной беспокойности среди стран-импортеров. Требование об уведомлении Комитета по сельскому хозяйству о количественных ограничениях экспорта привнесло определенную прозрачность в эту практику, что облегчает участникам мирового рынка задачу оценки последствий таких мер. При этом, однако, некоторые меры, последствия которых равносильны ограничениям экспорта, принимаются без необходимости уведомлять Комитет, что работает против прозрачности в политике торговле сельскохозяйственной продукцией. Более того, анализ показал, что последствия ограничения экспорта на внутреннем рынке – не обязательно те, которые прежде всего используются для обоснования ограничений, особенно если эти ограничения характеризуются неопределенностью и частыми изменениями.

Страны СНГ не выделяются как инициировавшие много исследований по защитным мерам – некоторые из них вообще не инициировали ни одного исследования – или как участвовавшие в спорах по правилам ВТО. При этом Украина стала самой активной страной СНГ в спорах в ВТО. Украина привлекла очень значительное внимание в международных торгово-политических кругах, включая сектор сельского хозяйства, своим предложением, сделанным в 2012 г., о пересмотре целых 371 тарифа, в том числе 224 – в сельском хозяйстве. Делегации ВТО были озадачены этой инициативой, частично из-за скудости информации, окружающей этот шаг и его последствия.



9. РЕГИОНАЛЬНАЯ И ДВУСТОРОННЯЯ ИНТЕГРАЦИЯ

9.1 Общая картина

Отдельные страны СНГ являются сторонами многочисленных международных соглашений, направленных на развитие интеграции в этом регионе, включая экономическую интеграцию и торговлю. Это и двусторонние соглашения между странами СНГ, и многосторонние соглашения между тремя и более партнерами по СНГ. Нормы многих из этих соглашений редко применялись эффективно, поэтому расширение интеграции и торговли в результате их действия – не более чем скромное. Вот лишь один пример: у Азербайджана есть двусторонние соглашения о свободной торговле с Грузией, Казахстаном, Молдовой, Российской Федерацией, Туркменистаном, Украиной и Узбекистаном. Он присоединился к региональным соглашениям о торговле с Организацией экономического сотрудничества, с Организацией Черноморского экономического сотрудничества, с Экономическим союзом СНГ и с группой, включающей Грузию, Украину, Азербайджан и Молдову (стороной этого соглашения одно время был также Узбекистан). Несогласованные правила происхождения по этим соглашениям создали торговые барьеры – не только из-за расширения возможностей для коррупции, но и потому, что неопределенность в отношении этих правил вызывает торговые споры, приводит к репрессалиям и создает атмосферу недоверия между членами региональных группировок (Lord and Ahmadov 2008, сноска 18 со ссылкой на Tumbarello (2005)).

9.2 Таможенный союз, Единое экономическое пространство и Европейский Союз

Эволюция Таможенного союза и Единого экономического пространства

Сложная и эволюционирующая последовательность международных договоренностей с участием различных стран СНГ имеет место с 1996 г. при лидерстве Российской Федерации. Приведенный ниже обзор основан на брошюре «Евразийская экономическая интеграция: цифры и факты» (Евразийская экономическая комиссия, 2013). В 1999 г. Беларусь, Казахстан, Российская Федерация, Кыргызстан и Таджикистан договорились создать таможенный союз и единое экономическое пространство, но на тот момент эти субъекты фактически не были сформированы. В 2000 г. вышеупомянутые пять стран создали Евразийское экономическое сообщество, к которому в 2006 г. присоединился Узбекистан. В 2004 г. Беларусь, Казахстан, Российская Федерация и Украина договорились о создании Единого экономического пространства, но Украина впоследствии вышла из этого проекта. В 2007 г. Беларусь, Казахстан и Российская Федерация заключили договор о создании Таможенного союза, который вступил в силу с 2010 г. В 2010 г. эти три страны перешли к формированию Единого экономического пространства на основе Таможенного союза, которое через несколько лет могло бы привести к созданию Евразийского экономического союза. Единое экономическое пространство начало функционировать в январе 2012 г. В феврале 2012 г., согласно договору между Беларусью, Казахстаном и Российской Федерацией, приступила к работе Евразийская экономическая комиссия – постоянный наднациональный регулирующий орган Единого экономического пространства и Таможенного союза ¹⁷.

Таможенный союз (ТС) означает, что Беларусь, Российская Федерация и Казахстан в 2010 г. ввели в действие единый внешний таможенный кодекс, а в 2011 г. таможенный контроль на их внутренних границах был снят и перенесен на внешние границы (Европейская экономическая комиссия, 2013). Казахстан в течение переходного периода применяет специальные ставки на некоторые продукты. Это может включать специальную норму, которая позволяет Казахстану до 2019 г. сохранять нулевую ставку ввозной пошлины на тростниковый сахар-сырец, при обязательстве не перенаправлять сахар-сырец или белый сахар в Беларусь или Российскую Федерацию (OECD 2013a).

Единое экономическое пространство (ЕЭП) означает, что входящие в него страны стремятся координировать свою экономическую политику с целью обеспечения свободы движения товаров, капиталов, услуг и рабочей силы. Пакет из 17 базовых договоров ЕЭС, направленный на достижение этой цели, вступил в силу в январе 2012 г. ТС осуществляет экономическое сотрудничество со странами СНГ по правилам нового соглашения о свободной торговле в СНГ от 2011 г.

¹⁷ Общепринятая аббревиатура названия «Евразийское экономическое сообщество» - ЕврАзЭС (иногда ЕАЭС), а названия «Евразийская экономическая комиссия» - ЕЭК.

Вопросы расширения Таможенного союза и Единого экономического пространства

Кыргызстан начал переговоры о вступлении в ТС в 2012 г., и по состоянию на октябрь 2013 г. представлялось, что его членство в ТС может стать реальностью в 2014 г. У Армении по состоянию на сентябрь 2013 г. были планы вступления в ТС. В СМИ появляются сообщения о том, что Украина подвергается давлению со стороны членов ТС на предмет вступления в него. Åslund (2013) и Giucci (2013) обсуждают факторы, стоящие за таким развитием событий, включая препятствия, созданные Российской Федерацией в 2012 и 2013 гг. для импорта сыра и кондитерских изделий (шоколада) из Украины. Учитывая временную привязку этих препятствий, их можно было бы, вероятно, истолковать как давление на Украину, имеющее целью не допустить ее сближения с Европейским Союзом, которое затруднило бы более тесную экономическую интеграцию Украины и Российской Федерации. Действия Российской Федерации в отношении сыра и кондитерских изделий, как кажется, касаются того типа проблем, которые можно было бы рассмотреть в рамках Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер, а поскольку и Российская Федерация, и Украина являются членами ВТО, то могут быть пути устранения обеспокоенности Российской Федерации по правилам ВТО.

В ВТО существуют правила в отношении процедур, которые член должен соблюдать при присоединении к региональному или преференциальному торговому соглашению, так как этот член по сути предоставляет странам-участницам этого соглашения режим большего благоприятствования, чем другим членам ВТО. ТС состоит из одного члена ВТО (Российская Федерация) и двух стран, не являющихся членами ВТО (Беларусь, Казахстан). Это может осложнить возможное расширение ТС путем вступления в него членов ВТО, таких как Кыргызстан, Армения и Украина. Само существование ТС вызвало задержку в процессе вступления в ВТО Российской Федерации, так как одно время ожидалось, что ТС в целом будет вступающей стороной, но этот план оказался неосуществимым.

Задержки в процессе вступления в ВТО Казахстана вызваны его членством в ТС. Двусторонние соглашения о доступе к рынку, которые Казахстан ранее обсуждал с членами ВТО, предусматривали бы снижение различных тарифов, которые Казахстан на тот момент применял к импорту из членов ВТО. При формировании ТС Казахстан был обязан повысить многие из своих тарифов, причем некоторые – существенно, и ввести тарифные квоты на импорт мяса (OECD 2013a). Такие изменения вытекали бы из очевидного изменения общего внешнего тарифа ТС, имеющего целью учесть влияние вступления Российской Федерации в ВТО на доступ к рынку (Tarr 2012). Вполне вероятно, что, хотя некоторые тарифы ТС были снижены для обеспечения учета этого аспекта, они все равно остались бы выше, чем тарифы, ранее применявшиеся Казахстаном. Ужесточение доступа импортных товаров в Казахстан в результате такого развития событий – после того, как уже были завершены двусторонние переговоры с 29 членами ВТО, и в процессе продолжения Казахстаном переговоров о его вступлении в ВТО – очевидно, очень сильно осложнило бы эти переговоры (OECD 2013b)¹⁸. Частично решение этой проблемы может быть основано на разнице между связанными тарифами Российской Федерации в рамках ВТО и более низкими применяемыми ею тарифами, а также на том, как такая разница была отражена в тарифах ТС (Tarr 2012).

Интеграция с Европейским Союзом

Все страны СНГ в той или иной степени сотрудничают с Европейским Союзом. Процесс развития торговых отношений идет по нескольким направлениям. По данным Европейской Комиссии, по состоянию на сентябрь 2013 г. соглашения о свободной торговле обсуждались с Арменией, Грузией, Молдовой и Украиной (European Commission 2013). Переговоры с Грузией и Молдовой достигли того этапа, на котором тексты соглашений проходили юридическую проверку, а процесс осуществления следующих шагов после недавнего завершения технических переговоров с Арменией оценивался в свете возможного членства этой страны в ТС. В 2013 г. ЕС продолжает переговоры с Азербайджаном по соглашению об ассоциации, некоторые разделы которого касались бы торговли. С Беларусью никакие переговоры на данный момент не ведутся. ЕС ведет переговоры с Казахстаном и Российской Федерацией о внесении изменений в соглашения о партнерстве и сотрудничестве, которые включают положения, касающиеся торговли. Переговоры с Российской Федерацией осложнились тем, что ЕЭК получила определенные юридические

¹⁸ ВТО сформулировало этот аспект следующим образом: «Корректировка тарифов предполагает устранение противоречий между двусторонними соглашениями о доступе к рынку, заключенными Казахстаном с членами ВТО, перечнем обязательств России и общим внешним тарифом таможенного союза Беларуси, России и Казахстана. Члены ВТО отрицательно отреагировали на предложенную методику корректировки. Это стало главным препятствием для завершения переговоров с Казахстаном о доступе к рынку». (WTO 2013d).

полномочия в сфере торговли. В марте 2014 г. Европейский Совет решил приостановить двусторонние переговоры о новом соглашении.

Переговоры Европейского Союза с Украиной находятся на более продвинутом этапе, нежели с другими странами СНГ, но все равно есть необходимость в некоторых технических шагах и политическом процессе (European Commission 2013). Упомянутое выше давление, оказываемое на Украину с целью ее вступления ТС, очевидно, играет определенную роль в дальнейших шагах и процессах – как для ЕС, так и для самой Украины. Как сообщают, для экспорта украинской сельхозпродукции в ЕС действует тариф в среднем 7,42%, а для экспорта такой продукции ЕС в Украину – в среднем 6,41% (Giucci 2013). Соответствующие средние тарифы для промышленных товаров гораздо ниже. Поскольку продукция сельского хозяйства составляет значительную часть экспорта в Украину, то возможность получения Украиной беспоплатного доступа в Европейский Союз была бы значительной по сравнению с нынешней ситуацией.

9.3 Оценка

В целом продолжающиеся усилия по интеграции аграрных экономик стран СНГ посредством торговли дают противоречивую картину. Беларусь, Казахстан и Российская Федерация относятся к крупнейшим производителям, потребителям, импортерам и экспортерам сельскохозяйственной продукции среди стран СНГ. Формирование ТС и ЕЭП Беларуси, Казахстана и Российской Федерации привело к ощутимым изменениям в тарифах Беларуси, часто в сторону уменьшения, и Казахстана, нередко в сторону увеличения. В результате вступления в ВТО тарифы Российской Федерации изменились в сторону уменьшения, что вызвало соответствующие последствия для тарифов ее партнеров по ТС. Членство в ЕЭП также влияет на максимальный уровень определенной искажающей поддержки сельскому хозяйству, который может обеспечить каждая из трех этих стран, причем Беларусь осуществляет уменьшение с относительно высокого уровня (см. следующий раздел).

Украина, как еще один крупный сельскохозяйственный производитель, потребитель, экспортер и импортер, оказалась в затруднительном положении: продолжать ли работу по интеграции с Европейским Союзом или присоединиться к ЕЭП, в целом менее значительному экономическому игроку, чем Европейский Союз. Беспрецедентную инициативу Украины в 2012 г., а именно предложение о пересмотре многих из ее тарифов, две трети из которых приходятся на сельское хозяйство, можно было бы рассматривать как шаг в процессе обеспечения более высоких уровней связывания тарифов на те продукты, для которых тариф ТС выше, чем нынешние обязательства Украины как члена ВТО, с целью способствовать включению Украины в ТС и ЕЭП. Вместе с тем, в отсутствие информации о том, что именно Украина предложила по данному вопросу, подтвердить или опровергнуть такую гипотезу невозможно.

Среди меньших стран СНГ Молдова является чистым экспортером продуктов питания и напитков, которые идут в основном в Россию и Румынию, входящую в Европейский Союз. На возможности Молдовы более широко торговать либо с ТС и ЕЭП, либо с Европейским Союзом, по-видимому, влияет направление, в котором следует Украина. Это объясняется попросту тем, что Молдова – очень близкий географический сосед и Украины, и Европейского Союза. С другой стороны, из-за близости Молдовы к Европейскому Союзу ей не нужно следовать по пути Украины. Молдова могла бы, например, расширить возможности для торговли с Европейским Союзом сельскохозяйственными продуктами, связанными с конкретными характеристиками – Молдова является крупнейшим производителем органических агропродовольственных продуктов среди стран СНГ.

Меньшие страны СНГ ведут значительную или большую часть торговли сельскохозяйственной продукцией с Российской Федерацией и Украиной. Это касается, например, Армении, Азербайджана и Грузии – чистых импортеров продуктов питания и напитков и экспортеров аналогичных комплементарных товаров, в том числе, в основном, вин, овощей и фруктов. Главное направление экспорта продуктов питания и напитков, преимущественно молочных продуктов, из Кыргызстана – Казахстан. Согласно имеющимся данным, основная часть экспорта продуктов питания и напитков из Таджикистана идет в Алжир, что кажется необычным, учитывая, что экспорт продуктов питания и напитков из Таджикистана состоит преимущественно из фруктов, овощей и орехов. Если исключить Алжир как направление экспорта, то большая часть такого экспорта будет направлена в Казахстан и Российскую Федерацию. Еще один значительный экспортный товар – хлопок. Узбекистан тоже является чистым импортером продуктов питания и напитков, и его экспорт в этой части состоит преимущественно из фруктов и овощей, которые экспортируются в основном в Российскую Федерацию и Казахстан. Вместе с тем, его главный экспортный сельскохозяйственный продукт и основной экспортный товар вообще – хлопок. Туркменистан, вероятно, перейдя от чистого экспорта к чистому импорту продукции сельского хозяйства, экспортирует преимущественно хлопок, кожи и шерсть в Турцию и Российскую Федерацию.

Таким образом, структура торговли в сельском хозяйстве меньших стран СНГ разнотипна, несмотря на то, что находящаяся рядом Российская Федерация – относительно столь большая экономика. Целесообразность направления более значительных объемов экспорта сельскохозяйственной продукции в Российскую Федерацию, Казахстан и Беларусь этим меньшим странам СНГ необходимо было бы сопоставить с целесообразностью расширения возможностей доступа к рынкам других стран, когда эти страны определяют свою позицию в отношении ТС и ЕЭП.

9.4 Соглашение о государственной поддержке сельского хозяйства в Едином экономическом пространстве (ЕЭП)

Обзор соглашения

В отношении поддержки в сельском хозяйстве ЕЭП, включая Беларусь, Казахстан и Российскую Федерацию, через Евразийскую экономическую комиссию применяется Соглашение о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства, наряду с аналогично именуемым соглашением о промышленных субсидиях (Евразийская экономическая комиссия, 2013; USDA 2011). Соглашение ЕЭП о сельском хозяйстве, датированное 9 декабря 2010 г., устанавливает правила предоставления государственной поддержки производителям сельскохозяйственной продукции; в частности, предельный уровень поддержки не может превышать 10% валовой стоимости сельскохозяйственной продукции. Наличие этого соглашения – возможно, уникальное явление в администрировании соглашений о свободной торговле в мире. Торговые соглашения могут содержать правила, ограничивающие использование экспортных субсидий между их сторонами, однако в них обычно мало что говорится о поддержке сельскохозяйственных производителей в смысле внутренней поддержки по Соглашению по сельскому хозяйству ВТО¹⁹.

Вышеупомянутое соглашение ЕЭП состоит из двенадцати статей и четырех приложений. Первые две статьи содержат информацию о самом соглашении, а в статье 3 представлена классификация мер поддержки сельского хозяйства по трем категориям: меры, не оказывающие искажающего воздействия на торговлю, меры, в наибольшей степени оказывающие искажающее воздействие на торговлю, и меры, оказывающие искажающее воздействие на торговлю. Торговля, об искажающем воздействии на которую идет речь в соглашении, – это торговля между странами ЕЭП. В Приложении 1 приведен перечень охватываемых товаров, который очень похож на перечень товаров в Приложении 1 к Соглашению ВТО по сельскому хозяйству или, вероятно, даже идентичен ему: группы 1-24, кроме рыбы и рыбных продуктов плюс ряд особо указанных продуктов и групп продуктов.

Статьи 8-12 касаются последствий несоблюдения правил в отношении мер поддержки, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, и мер, в наибольшей степени оказывающих искажающее воздействие на торговлю; разрешения споров; полномочий ЕврАзЭС; возможности внесения изменений; вступления в силу. Что касается правил в отношении мер и поддержки, то суть соглашения изложена в статьях 4-7 и соответствующих приложениях.

Меры, не оказывающие искажающего воздействия на торговлю

Меры, которые, как заявлено, не оказывают искажающего воздействия на торговлю, перечислены в Приложении 3 к соглашению. Оно практически отражает основные критерии, критерии по конкретным мерам и условия «зеленой корзины» (Приложение 2) Соглашения ВТО по сельскому хозяйству. Так, в нем указаны те же виды программ, что и в категории услуг общего характера «зеленой корзины», за которыми следуют программы создания государственных резервов, внутренней продовольственной помощи и такой же набор категорий программ прямых выплат, что и в «зеленой корзине». Страны ЕЭП могут применять эти меры без ограничения.

Меры, в наибольшей степени оказывающие искажающее воздействие на торговлю

Меры, в наибольшей степени оказывающие искажающее воздействие на торговлю, не допускаются. В иллюстративном перечне таких мер, приведенном в Приложении 4 к соглашению, по-видимому, описаны меры, похожие на те меры, которые запрещены Соглашением по субсидиям и компенсационным мерам

¹⁹ Соглашение 1987 г. о свободной торговле между Канадой и США содержало положения о сравнении уровней поддержки с целью инициирования определенных шагов в доступе к рынку в сфере сельского хозяйства.

(ССКМ), как то экспортные субсидии. Приложение 4 даже названо «иллюстративным перечнем», что напоминает иллюстративный перечень экспортных субсидий в ССКМ.

Меры, оказывающие искажающее воздействие на торговлю, и поддержка

В Приложении 2 к соглашению изложены правила расчета объемов поддержки по мерам, оказывающим искажающее воздействие на торговлю, т.е. тем мерам, которые не относятся ни к мерам, не оказывающим искажающее воздействие на торговлю, ни к мерам, в наибольшей степени оказывающим искажающее воздействие на торговлю. Следовательно, оно служит той же цели, что и Приложение 3 к Соглашению ВТО по сельскому хозяйству, которое тоже касается расчета объемов поддержки. В самом деле, в правилах ЕЭП в отношении расчета объемов поддержки приняты некоторые из тех же методов, которые используются в контексте ВТО, например, упоминается разница между рыночной ценой товара или услуги и ценой, фактически уплаченной производителем. Вероятно, в результате значительной доли субсидий на покрытие ресурсов в поддержке сельского хозяйства в странах ЕЭП правила расчета в соглашении ЕЭП в некоторых отношениях более детальны, чем в соглашении ВТО. Правила ЕЭП включают положения о расчете объемов рыночных цен продуктов, но они не настолько конкретны, как правила ВТО. Правила ЕЭП, как кажется, касаются применения регулируемых цен, по аналогии с правилами ВТО, что могло бы привести к учету меньших объемов поддержки, чем по процедурам, основанным на экономических расчетах, в которых административные цены не используются. Например, сельскохозяйственные производители в Российской Федерации пользуются очень большими объемами поддержки рыночных цен, рассчитанными ОЭСР, но не пользуются объемами поддержки за базовые годы Российской Федерации, рассчитанными для ее вступления в ВТО.

Ключевой компонент соглашения ЕЭП – статья 6, которая устанавливает верхний предел на уровень поддержки по допустимым мерам, оказывающим искажающее воздействие на торговлю. Этот предел установлен в размере 10 процентов от стоимости сельскохозяйственной продукции. В соглашении также установлены особые положения для Беларуси, где уровень поддержки при вступлении соглашения в силу превышал 10%: Беларусь обязуется снизить объем поддержки в 2011 г. до 16%, затем равными шагами до 12% в 2015 г. и до 10% - в 2016 г. В соглашении есть важная оговорка, касающаяся ситуации после присоединения члена ЕЭП к ВТО, а именно оговорка, которая в 2010 г. предусматривала, что Российская Федерация и в конечном итоге Беларусь и Казахстан станут членами ВТО. После присоединения обязательства члена ЕЭП в отношении мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, устанавливаются в пределах обязательства такого государства как члена ВТО; следовательно в этом случае правила самого соглашения ЕЭП будут отменены.

В соглашении ЕЭП о поддержке сельского хозяйства изложены правила уведомления о мерах и поддержке, которые продолжают требования об уведомлениях Соглашения ВТО по сельскому хозяйству и Комитета ВТО по сельскому хозяйству. ЕЭП требует, чтобы его члены не только уведомляли о поддержке за последний год, но и оценивали уровень за очередной год, что выходит за рамки требований ВТО.

9.5 Оценка

В целом соглашение ЕЭП о государственной поддержке сельского хозяйства представляет собой всеобъемлющий комплекс правил. Оно включает элементы, соответствующие правилам, изложенным в нескольких разных документах ВТО, например, в самом Соглашении по сельскому хозяйству, включая статьи и Приложения 1, 2 и 3, решение Комитета по сельскому хозяйству о требованиях к уведомлениям, ССКМ и, вероятно, даже понятия из договоренности ВТО о разрешении споров. Вместе с тем, этот документ не является копией положений ВТО, поэтому полного совпадения правил ожидать не следует. Например, процедуры расчета поддержки, оказывающей искажающее воздействие на торговлю, предусмотренные в Приложении 2 к соглашению, не полностью совпадают с теми, которые предусмотрены в Приложении 3 к Соглашению по сельскому хозяйству. Еще одно отличие – в том, что в соглашении ЕЭП основное внимание уделено государственной поддержке сельского хозяйства, которая может включать поддержку, оказываемую переработчикам сельскохозяйственной продукции, тогда как Соглашение по сельскому хозяйству ограничено внутренней поддержкой, оказываемой сельскохозяйственным производителям, и включает поддержку, ориентированную на переработчиков сельскохозяйственной продукции, только при условии, что ею пользуются производители основных сельскохозяйственных продуктов, т.е. фермеры.

10. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ПОЛИТИКИ

Двенадцать стран СНГ сильно различаются по размерам, экономической структуре и сельскохозяйственному профилю. Это характерно и для меньшей группы из семи стран СНГ, которые являются членами ВТО. Отдельные страны СНГ продвигались разными темпами и даже разными путями из довольно общей институциональной и политической отправной точки – распада Советского Союза. Эти различия обуславливают разную легкость или трудность, с которой они могут соблюдать правила и обязательства в рамках ВТО. Они даже обуславливают различия в обязательствах в сельском хозяйстве, которые эти семь стран приняли на себя как члены ВТО (Кыргызстан, Армения, Молдова, Грузия, Украина, Российская Федерация, Таджикистан) и которые остальные четыре (Беларусь, Казахстан, Азербайджан, Узбекистан) и пятая (Туркменистан), вероятно, будут обсуждать.

10.1 Важность соблюдения правил и обязательств в рамках ВТО

Юридические обязательства

У вышеупомянутых семи членов ВТО все же есть одна общая особенность: их обязательства имеют юридическую силу по международному праву. Возможно, у пяти стран СНГ, которые еще не являются членами ВТО, в будущем также будут такие обязательства. Несоблюдение правил и обязательств, установленных ВТО, может иметь неблагоприятные последствия для достижения других политических приоритетов страны. Следовательно, выполнение правил и обязательств в рамках ВТО само по себе должно быть политическим приоритетом.

Цена поддержки несоблюдения

Страна может защищать свой сельскохозяйственный сектор от импортной конкуренции таким образом, что ее торговые партнеры воспринимают это как отклонение от ее установленных обязательств. Они могут потребовать внесения изменений в защиту от импорта, не соответствующую обязательствам, например, посредством дипломатии, постановки вопросов в Комитете по сельскому хозяйству, принятия критических замечаний в ходе пересмотра торговой политики ВТО и, наконец, путем угрозы возбуждения спора по правилам ВТО в отношении предполагаемого нарушения либо реального возбуждения спора. Сопrotивление такому давлению, имеющему целью изменения, или попытки его избежать дорого обходятся правительству, причем эта цена растет с усилением сопротивления. Стоимость защиты от требования торгового партнера о законном возмещении растет быстро, если необходима судебная экспертиза. Действия, требуемые в процедуре разрешения споров, могут обходиться особенно дорого, хотя такое разбирательство становится последним средством, когда остальные меры результата не принесли. Материальные затраты могут оказаться существенными для небольшой страны по сравнению с предполагаемыми выгодами, которые в первую очередь мотивировали защиту от утверждений о невыполнении обязательств.

Возможные расходы на устранение несоблюдения

Страна может обременять саму себя дополнительными экономическими издержками, сначала пытаясь любым путем отстоять практику, которой она придерживается, а затем в конце концов изменяя эту практику. Неопределенность в отношении масштаба, характера и сроков политических изменений в соответствующем товарном секторе может дорого обойтись самому этому сектору. Построенные на мерах политики экономические стимулы в этом и других секторах, возможно, нужно будет подвергнуть непредвиденным изменениям. Прозрачность и предсказуемость условий торговли, основанные на соблюдении правил и обязательств в рамках ВТО, ценны не только для торговых партнеров страны, но и для самой страны. Такие соображения лежат в основе значимости вывода о том, что приоритетное внимание следует уделять не только использованию преимуществ, которые дают правила и обязательства ВТО, но и соблюдению таковых.

10.2 Функции правил и обязательств в рамках ВТО во внутренней поддержке в сельском хозяйстве

Противодействие внутреннему давлению на предмет оказания поддержки

В сфере поддержки сельскохозяйственным производителям правила и обязательства в рамках ВТО устанавливают верхние пределы на объемы определенной поддержки, которые могут предоставляться ежегодно – не всей поддержки, а только той, которая не отвечает критериям или условиям, установленным в Соглашении по сельскому хозяйству. Это можно рассматривать как нежелательное ограничение на то, что именно правительство может делать для оказания поддержки своим сельскохозяйственным производителям. С другой стороны, правительство может сталкиваться с внутренним давлением на предмет увеличения поддержки, при этом также стараясь изыскать рациональные экономические причины для того, чтобы не давать одному сектору экономики большее преимущество, чем другим секторам. Необходимость придерживаться правил ВТО и выполнять обязательства в рамках ВТО в сфере внутренней поддержки может быть мощным инструментом противодействия давлению на предмет масштабного увеличения политической поддержки.

Критерии «зеленой корзины» как фильтр политики

Если все же необходимо предоставлять большие объемы поддержки, то необходимость соблюдения правил ВТО и определенного классифицирования мер политики может помочь направить дополнительную поддержку на реализацию мер, которые более эффективны в передаче доходов сельскохозяйственным производителям или с большей вероятностью повысят конкурентоспособность сектора в долгосрочной перспективе. Многие меры политики, которые отвечают критериям «зеленой корзины», носят такой характер, что, как показывает экономический анализ, больше способствуют повышению производительности, чем, к примеру, субсидии на покрытие затрат или связанная с ценой оплата продукции.

В «зеленой корзине» используются критерии для определения нескольких видов мер, которые не подпадают под ограничения ВТО. Эти меры включают услуги общего характера, как то государственные расходы на научные исследования, образование, инспекционные услуги и услуги по инфраструктурному обеспечению, а также некоторые прямые выплаты производителям сельскохозяйственной продукции, например, «несвязанную» поддержку доходов, участие правительства в программах страхования и обеспечения доходов, помощь при стихийных бедствиях. К ним также относятся некоторые виды содействия структурным изменениям и определенные платежи по программам охраны окружающей среды и программам региональной помощи. Сохранение или постановка политического акцента на поддержке сельского хозяйства посредством реализации мер, соответствующих «зеленой корзине», может, вероятно, способствовать стойкости и приспособляемости сектора сельского хозяйства, готового воспользоваться будущими возможностями для торговли. Это, кроме того, облегчает соблюдение ограничений ВТО на определенные виды поддержки. Разработка мер, отвечающих критериям «зеленой корзины», выходит за рамки простого заявления о том, что данная политика имеет цель или задачу, которая соответствует разделу Приложения 2 к Соглашению по сельскому хозяйству – стране необходимо иметь возможность показать, что данная политика отвечает всем без исключения критериям, указанным в этом разделе. Некоторые категории мер «зеленой корзины» требуют одновременного соответствия целым шести критериям. Поэтому соответствие критериям «зеленой корзины» - это своего рода фильтр политики, который требует внимания уже на этапе предварительного проектирования политических реформ, а также постоянного внимания по мере разработки новых мер политики.

10.3 Удовлетворение потребности в экономических данных и анализе

Анализ для разработки политики

С точки зрения ограничений ВТО на определенные виды поддержки сельского хозяйства лишь у четырех из семи стран СНГ – членов ВТО (на октябрь 2013 г.) Связанный общий АПП не равен нулю: это Молдова, Российская Федерация, Украина и Таджикистан. Остальные четыре обязаны предоставлять внутреннюю поддержку определенных видов в объеме, не превышающем минимальные уровни по каждому году. Это требует более тщательного подхода к предоставлению внутренней поддержки по сравнению с теми странами, которые в определенной степени могут превысить свои минимальные

пороговые уровни и рассчитать положительный Текущий общий АПП. Меры поддержки необходимо строить так, чтобы они отвечали критериям «зеленой корзины» и чтобы это соответствие можно было доказать. Поддержку, не отвечающую критериям «зеленой корзины», необходимо предоставлять так, чтобы избежать создания у некоторых стран Текущего общего АПП больше нуля либо Текущего общего АПП, превышающего Связанный общий АПП. В любом из этих случаев соблюдение правил и лимитов, установленных Соглашением по сельскому хозяйству, существенно зависит от понимания функционирования предложенных мер политики по отношению к критериям Соглашения и последствиям в плане измеренной поддержки.

Оценка минимальных пороговых уровней

Искусное управление АПП страны в рамках минимальных уровней на данный год требует как основы определенной экономической и статистической информации. Должны быть в наличии данные о стоимости продукции за текущий год. Для уточнения: это данные о стоимости продукции, такие как стоимость валовой продукции, а не о добавленной стоимости, которые можно в более привычном порядке сформировать в системе национальных счетов, координируемой в международном масштабе. Получение обоснованных оценок на текущий год требует качественной и актуальной информации о тех многих факторах, которые учитываются в расчетах, как то урожайность, уборочная площадь, поголовье скота и цены. Очевидно, эта информация легко генерируется в нескольких развитых странах, где учреждения, формирующие статистику, развивались длительное время, тогда как для стран, где такие учреждения находятся в процессе развития, эта задача может стать серьезным вызовом. Поэтому предоставление поддержки сельскохозяйственным производителям в соответствии с обязательствами страны в ВТО – это вопрос не только задания параметров политики для обеспечения влияния на объемы поддержки; он неразрывно связан с другими государственными функциями, как то разработка данных, необходимых для расчета экономических переменных. Наличие доступа к надежным и актуальным экономическим и политическим данным о секторе сельского хозяйства имеет решающее значение как для разработки и реализации политики, так и для выполнения обязательств в рамках ВТО. Это делает разработку сельскохозяйственных и экономических данных приоритетом политики.

Выполнение требования о представлении уведомлений

Достоверная экономическая и политическая информация также облегчает подготовку уведомлений, которые необходимо подавать в Комитет ВТО по сельскому хозяйству. Возможно, это выглядит рутинной работой, но преимущество наличия надежной базы данных при подготовке уведомления переоценивать нельзя. Данные, конечно, необходимы и для внутреннего анализа и оценки внедренных мер поддержки. Отслеживание данных о расходах правительства через несколько лет после свершившегося факта имеет свои трудности, и, кроме того, получение достаточной информации о мерах политики, которая позволит правильно классифицировать меры политики согласно правилам ВТО, может оказаться еще более трудной задачей. Эта задача усложняется, если местные власти регионов или территорий отвечают за осуществление мер поддержки, возможно, даже с использованием своих собственных ресурсов наряду с финансированием от центрального правительства. Властям поэтому необходимо уделить первоочередное внимание формированию своих баз экономических и сельскохозяйственных данных так, чтобы они надлежащим образом отвечали потребности подачи отчетности о поддержке по правилам ВТО.

10.4 Участие в процессах ВТО и влияние на них

Содействие выполнению функций Комитета по сельскому хозяйству

Членство в ВТО предусматривает не только соблюдение определенных ограничений. Оно также дает возможность убедиться в том, что другие страны придерживаются правил и соответствующих ограничений. Для осуществления членами ВТО этих прав предусмотрено несколько процедур разных уровней официальности. С их помощью можно уменьшить отрицательные последствия действий, предпринятых другими членами. Эффективная реализация этой задачи, однако, требует знакомства с процессами ВТО, мерами, предпринятыми торговыми партнерами, и факторами, ставшими мотивом для действий другой страны. Такого понимания члены ВТО достигают благодаря участию в работе Комитета по сельскому хозяйству. Рассмотрение уведомлений в Комитете ВТО по сельскому хозяйству в огромной степени стимулируют вопросы, поднимаемые лишь незначительным числом членов. Существуют широкие

возможности для более активного участия в работе Комитета на конструктивной основе, не просто путем предоставления ответов на вопросы, поставленные другими, а посредством содействия прозрачности, которая помогает обеспечить эффективность ВТО. По этим причинам страны, вступившие в ВТО, могут преуспеть, отдав определенный приоритет активному участию в процессах ВТО.

Участие в переговорах

Правила и обязательства в рамках ВТО в сельском хозяйстве, как и в других сферах, подвергаются изменениям в согласованном порядке. Ныне действует порядок, установленный для переговоров по принятию Дохийской программы развития. Хотя этот раунд начался в 2001 г., переговорный импульс в значительной мере был утрачен на несколько лет. Страны, вступившие в ВТО начиная с 1995 г., конечно, участвуют как члены в переговорах и могут влиять на правила и обязательства, которые будут применяться в будущем к ним самим и к другим странам. Как группа, они именуются в переговорах по сельскому хозяйству как «недавно присоединившиеся члены»; в эту группу входят все члены ВТО, входящие в СНГ, и ряд других стран (WTO 2008b). На вышеупомянутых переговорах было предложено, чтобы члены этой группы могли пользоваться особой гибкостью в соблюдении правил и обязательств, применяемых к ним, причем не только в сфере внутренней поддержки, но и в других сферах, упомянутых в Соглашении по сельскому хозяйству. Эта гибкость была бы аналогичной, а в некоторых случаях идентичной гибкости, предоставленной развивающимся странам.

Более того, небольшая группа стран, обозначенная как «совсем недавно присоединившиеся члены» и включающая Украину, в 2008 г. была определена как возможно пользующаяся еще большей гибкостью, чем остальные недавно присоединившиеся члены. Вместе с тем, когда прошло время и в ВТО вступили новые члены, стало непонятно, какие критерии будут использоваться для определения членов этой группы. В любом случае, поскольку в переговорах по сельскому хозяйству к 2013 г. достигнут лишь минимальный прогресс, значимость этой классификации и соответствующей гибкости, вероятно, в следующем: она показывает, что члены ВТО готовы обдумать вопрос о том, что недавнее вступление в ВТО заслуживает особого внимания при внесении изменений в правила и обязательства.

11. НАКОПЛЕННЫЙ ОПЫТ, КОТОРЫЙ СЛЕДУЕТ ИСПОЛЬЗОВАТЬ ОСТАЛЬНЫМ СТРАНАМ СНГ ПРИ ВСТУПЛЕНИИ В ВТО

11.1 Процесс вступления и эволюция сельскохозяйственной политики

Преемственность и общение

В процессе вступления в ВТО информация о сельскохозяйственной политике, которая должна быть предоставлена по установленной форме членам рабочей группы, может показаться непривлекательной, особенно если в отношении вступающей страны не проводились, к примеру, такие обзоры политики в сфере сельского хозяйства, как ОЭСР проводила по Российской Федерации, Украине и Казахстану. В то же время подбор информации, классификация мер политики, измерение поддержки и форматы представления данных для подачи в ВТО сильно отличаются от процедур ОЭСР. Эта сложность усугубляется, если правительство вступающей страны часто меняло политику, и еще более усиливается, если вступление растягивается на много лет, практически гарантируя, что политика поменяется. Более того, в состав делегаций стран-членов ВТО часто входят лица, которые занимаются этими вопросами лишь несколько лет, причем некоторые из них больше знакомы с торговой политикой в форме пограничных мер, нежели с проблемами внутренней сельскохозяйственной политики. Это может затруднять общение между правительством вступающей страны и членами рабочей группы. Эти сложности может до некоторой степени уменьшить сама страна-кандидат, гарантировав, чтобы по крайней мере ее собственные представители на переговорах обеспечили преемственность в ее досье, даже если вступление растягивается на много лет, а также выработав понимание подоплеку заданных вопросов и мнений, выраженных членами рабочей группы.

Взаимозависимость между продолжительностью процесса и уровнем обязательств по поддержке

Продолжительность процесса вступления может иметь важные последствия для уровня обязательств страны-кандидата по внутренней поддержке. Поскольку политика со временем эволюционирует, характер ее инструментов меняется, объемы ежегодной поддержки могут меняться, а стоимость сельскохозяйственной продукции изменится наверняка. Следовательно, изменятся и содержание различных категорий мер для целей ВТО («зеленая корзина» или АПП), и минимальные уровни. Влияние на Текущий общий АПП за каждый год базового периода определит итоговый Связанный общий АПП, если таковой будет. Если поддержка в рамках АПП заменена поддержкой по «зеленой корзине» либо если стоимость продукции увеличилась, то расчетный Текущий общий АПП может быть нулевым. Это не дало бы рассматриваемой стране, ставшей членом ВТО, в будущем предоставлять поддержку в рамках АПП в объеме больше минимального уровня. Если поддержка по АПП в течение периода вступления со временем увеличивается, а стоимость продукции растет лишь умеренно, то страна-кандидат может обеспечить больший Связанный общий АПП при условии, что вступление отложено на несколько лет и базовый период откорректирован. Естественно, сроки завершения переговоров о вступлении не будут определяться аспектом, который в теме вступления в целом является довольно второстепенным, а именно размером Связанного общего АПП в сельском хозяйстве, однако этот вопрос может быть рассмотрен в контексте более широкой картины.

11.2 Вопросы содержания при вступлении: противоречивые интересы

Будущая возможность предоставления поддержки

Азербайджан, Беларусь, Казахстан и Узбекистан уже участвуют в официальном процессе вступления в ВТО, а Туркменистан может начать этот процесс со временем. Опыт семи стран СНГ, вступивших в ВТО, может представлять интерес для оставшихся стран-кандидатов, хотя, конечно, у каждой страны свои особенности и все страны начинают процесс вступления с разных отправных точек. Казахстан – крупный сельскохозяйственный производитель и трейдер, особенно что касается зерновых и семян масличных культур. Вместе с тем, хотя Беларусь и Узбекистан – меньшие по масштабам участники мировой сельскохозяйственной торговли, они разделяют заинтересованность Казахстана в обеспечении основанного на правилах доступа к рынкам, как делает Азербайджан в отношении своего экспорта, например, вин, фруктов и овощей. Признано, что Казахстан и Азербайджан обладают большим

потенциалом увеличения государственных доходов в результате эксплуатации месторождений нефти и газа. В силу этого будущие финансовые возможности этих стран для оказания щедрой поддержки сельскохозяйственным производителям вызывают более значительную обеспокоенность членов ВТО, нежели в случае Беларуси, Узбекистана и Туркменистана.

Первые шесть стран СНГ, вступившие в ВТО, сделали это с соблюдением правил расчета Текущего общего АПП, установленных для развитых стран: без исключения по «корзине развития» согласно статье 6.2, минимальный уровень 5%. Таджикистан исключил поддержку по «корзине развития», использовал минимальный уровень 10% и имел бы право на применение этих же положений в будущем. Поскольку «корзина развития» позволяет предоставлять определенные объемы искажающей поддержки без ограничения, многие члены рабочих групп уделили бы первостепенное внимание сдерживанию в будущем исключений искажающей поддержки по «корзине развития». Минимальный процентный уровень выше 5% позволяет исключать из Текущего общего АПП большой объем искажающей поддержки, но даже 10% или 8,5% - это лимит или порог, в противоположность ничем не ограниченной возможности исключения поддержки по «корзине развития». Небольшой размер сельскохозяйственного сектора Таджикистана и его ограниченная способность предоставлять бюджетную поддержку сельскохозяйственным производителям, возможно, сделала членам рабочей группы задачу одобрения будущего исключения искажающей поддержки по критериям «корзины развития» в случае Таджикистана более легкой по сравнению с вступлением других стран.

Субсидирование экспорта

В отличие от гибкости, которую члены рабочей группы проявили в отношении внутренней поддержки при вступлении Таджикистана, по вопросу экспортных субсидий они вообще не проявили никакой гибкости. Несмотря на то, что Таджикистан сообщил о субсидировании экспорта за базовый период, его обязательство по экспортным субсидиям равно нулю – как и для всех остальных стран СНГ, вступивших в ВТО, и всех остальных стран, ставших членами ВТО после 1997 г. Трудно постичь факторы, которые изменили бы эту решимость членов рабочей группы, тем более, что ведущие развитые страны, известные применением больших экспортных субсидий несколько десятилетий назад, сейчас вряд ли их применяют. Вступление Казахстана может проверить эту решимость, так как в последние годы (2009 г. – середина 2012 г.) эта страна предоставляла транспортные субсидии на экспорт пшеницы (OECD 2013a). Нулевые обязательства по экспортным субсидиям в перечне Казахстана подтвердили бы эту решимость в большей степени, а ненулевые – в меньшей.

11.3 Заключительное замечание: конкуренция между соседями

Страны СНГ, находящиеся в процессе вступления в ВТО, осуществляют большую часть своей торговли сельскохозяйственной продукцией с соседями, уже являющимися членами ВТО. Если бы страна СНГ в процессе вступления ориентировалась на большой Связанный общий АПП как на право предоставлять значительный объем искажающей поддержки в будущем, то ее соседи, вероятно, стремились бы в ходе переговоров добиться уменьшения Связанного общего АПП страны-кандидата. Производители в этих соседних странах не хотели бы в будущем конкурировать с более щедро поддерживаемыми производителями в рядом расположенной стране. Такое желание сдержать искажающую поддержку в соседних странах очевидно в соглашении ЕЭП об ограничении государственной поддержки в сельском хозяйстве до определенного процента стоимости продукции и даже о предписании уменьшения этого процента в течение переходного периода Беларусь, где объемы поддержки относительно велики. Страны СНГ, находящиеся в процессе вступления в ВТО, могут столкнуться с соответствующей позицией тех соседей по СНГ, которые входят в состав рабочей группы по вступлению. Этот сценарий зависит, конечно, от тех стран СНГ – членов ВТО, которые готовы и хотят играть активную и конструктивную роль в рабочих группах по вступлению Азербайджана, Беларуси, Казахстана и Узбекистана. Стимул к активному участию стран СНГ, являющихся членами ВТО, в деятельности рабочих групп – а также в работе Комитета по сельскому хозяйству – как представляется, значительный, так как это помогло бы им сформировать среду для сельскохозяйственной торговли со своими близкими или региональными соседями по правилам ВТО.

ЛИТЕРАТУРА

- Армения, 2013. Составлен перечень мероприятий по вступлению в Таможенный союз. Официальные новости, Правительство Республики Армения, 19 сентября. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] <http://www.gov.am/en/news/item/6923/>
- Белорусское телеграфное агентство, 2013. Беларусь собрала урожай с половины площадей под зерновыми и бобовыми культурами. 5 августа 2013 г. [дата просмотра – 1 ноября 2013 г.] <http://news.belta.by/en/news/econom?id=722681>
- ВТО, 2008а. Доклад Рабочей группы по вопросам вступления Украины во Всемирную торговую организацию. WT/ACC/UKR/152, 25 января.
- ВТО, 2011с. Доклад Рабочей группы по вопросам вступления Российской Федерации во Всемирную торговую организацию. WT/ACC/RUS/70, Рабочая группа по вопросам вступления Российской Федерации, 17 ноября.
- Евразийская экономическая комиссия, 2013а. Евразийская экономическая интеграция: цифры и факты. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/broshura26Body_ENGL_final2013_2.pdf
- Евразийская экономическая комиссия, 2013b. Соглашение о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/Pages/default.aspx
- Махмудов, М. 2013. Неопубликованная рукопись. Сентябрь 2013 г.
- Министерство сельского хозяйства, 2013. О механизме государственной поддержки сельского хозяйства – вступление России во Всемирную торговую организацию. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, 30 сентября.
- Сергей Киселев, Роман Ромашкин, 2012. Каким образом вступление России в ВТО может повлиять на торговлю сельскохозяйственной продукцией и ее производство? Программа ICTSD по торговле сельскохозяйственной продукцией и устойчивому развитию, Исследовательский доклад № 40. Международный центр торговли и устойчивого развития, Женева, Швейцария.
- Тоичицкая, И. 2012. Последствия вступления России в ВТО для торговли Беларуси и ее отраслей. Аналитические записки, АЗ/01/2012, Немецкая экономическая группа, Исследовательский центр ИПМ, Минск. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] <http://www.research.by/webroot/delivery/files/pp2012e01.pdf>
- Agritechno-AFC-ASA. 2000. The experience of Georgia and the Kyrgyz Republic in negotiating membership of the World Trade Organization. TACIS, Support to improving agricultural and food trade among the NIS – FDNIS 9801. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.]
- Anania, G. 2013. Agricultural export restrictions and the WTO: What options do policy-makers for promoting food security? ICTSD Program on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issue Paper No. 50, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva.
- Åslund, A. 2013. Ukraine's choice: European Association Agreement or Eurasian Union? Policy Brief Number PB13-22, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, September. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.]
- Brink, L. 2006. WTO constraints on US and EU domestic support in agriculture: The October 2005 proposals. *Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy* 7(1) pp. 96-115.

- Brink, L. 2014 (forthcoming). Farm support in Ukraine and Russia under the rules of the WTO. In *Transition to Agricultural Market Economies: The Future of Kazakhstan, Russia, and Ukraine*, ed. A. Schmitz and W. Meyers. Cambridge, USA and Wallingford, UK: CABI.
- Brink, L. Orden, D. and Datz, G. (2013) BRIC agricultural policies through a WTO lens. *Journal of Agricultural Economics* 64(1) pp. 197-216. doi: 10.1111/1477-9552.12008
- CESD. 2013. New WTO accession negotiations: New hopes? Center for Economic and Social Development. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] <http://cesd.az/new/2013/05/new-wto-accession-negotiations-new-hopes/>
- ESCAP. 2001. Accession to the World Trade Organization: Issues and recommendations for Central Asian and Caucasian economies in transition. No. 48, ST/ESCAP/2160, Studies in Trade and Investment, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, United Nations, New York.
- European Commission. 2013. Overview of FTA and other trade negotiations. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf
- FAO. 2012a. Agricultural Sector Review: Turkmenistan. Country Highlights, FAO Investment Centre, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. 2012b. Assessment of the Agriculture and Rural Development Sectors in the Eastern Partnership Countries – Republic of Belarus. The European Union's Neighbourhood Programme, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, FAO Project No. GCP/RER/041/EC, EU Project No. ENPI 2012/298-262.
- FAO. 2012c. Assessment of the Agriculture and Rural Development Sectors in the Eastern Partnership Countries – The Republic of Moldova. The European Union's Neighbourhood Programme, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, FAO Project No. GCP/RER/041/EC, EU Project No. ENPI 2012/298-262.
- FAO. 2012d. Eastern Europe and Central Asia Agro-Industry Development Country Brief – Armenia. Regional Office for Europe and Central Asia, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. 2012e. Eastern Europe and Central Asia Agro-Industry Development Country Brief – Azerbaijan. Regional Office for Europe and Central Asia, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. 2012f. Eastern Europe and Central Asia Agro-Industry Development Country Brief – Belarus. Regional Office for Europe and Central Asia, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. 2012g. Eastern Europe and Central Asia Agro-Industry Development Country Brief – Georgia. Regional Office for Europe and Central Asia, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. 2012h. Eastern Europe and Central Asia Agro-Industry Development Country Brief – Kazakhstan. Regional Office for Europe and Central Asia, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. 2012i. Eastern Europe and Central Asia Agro-Industry Development Country Brief – Kyrgyz Republic. Regional Office for Europe and Central Asia, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. 2012j. Eastern Europe and Central Asia Agro-Industry Development Country Brief – Moldova. Regional Office for Europe and Central Asia, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. 2012k. Eastern Europe and Central Asia Agro-Industry Development Country Brief – Russian Federation. Regional Office for Europe and Central Asia, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. 2012l. Eastern Europe and Central Asia Agro-Industry Development Country Brief – Tajikistan. Regional Office for Europe and Central Asia, Food and Agriculture Organization of the United Nations.

- FAO. 2012m. Eastern Europe and Central Asia Agro-Industry Development Country Brief – Ukraine. Regional Office for Europe and Central Asia, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. 2012n. Eastern Europe and Central Asia Agro-Industry Development Country Brief – Uzbekistan. Regional Office for Europe and Central Asia, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Giucci, R. 2013. Wie wichtig ist das DCFTA für die Ukraine? Eine Einschätzung. Deutsche Beratergruppe. Newsletter, Ausgabe 57. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] http://www.beratergruppe-ukraine.de/download/Newsletter/2013/Newsletter_57_2013_Deutsche%20Beratergruppe.pdf?PHPSESSID=c5c20bab506d8acffd22924011ff417a
- Götz, L., K. Goychuk, T. Glauben, and W. Meyers. 2013a. Export restrictions and market uncertainty – Evidence from the analysis of price volatility in the Ukrainian wheat market. Selected paper prepared for presentation at the Agricultural and Applied Economics Association and Canadian Agricultural Economics Society Joint Annual Meeting, Washington, DC, 4-6 August. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/150308/2/Export%20restrictions%26market%20uncertainty_AAEA2013.pdf
- Götz, L., T. Glauben and B. Brümmer. 2013b. Wheat export restrictions and domestic market effects in Russia and Ukraine during the food crisis. *Food Policy* 38, pp. 214-226.
- Inside U.S. Trade. 2013. U.S., EU to negotiate with Ukraine on tariff changes, maintain opposition. *World Trade Online*, 13 December. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] <http://insidetrade.com/Inside-Trade-General/Public-Content-World-Trade-Online/us-eu-to-negotiate-with-ukraine-on-tariff-changes-maintain-opposition/menu-id-896.html>
- Lamy, P. 2012. About the WTO. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm
- Liapis, P. 2013. How export restrictive measures affect trade of agricultural commodities. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 63, OECD Publishing. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] <http://dx.doi.org/10.1787/5k43mktw305f-en>
- Lord, M. and V. Ahmadov. 2008. Azerbaijan's WTO accession process and its potential impact on vulnerable non-competitive segments of the economy. USAID Trade and Investment Reform Support Program in Azerbaijan, United States Agency for International Development. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/41148/1/MPRA_paper_41148.pdf
- MacDonald, S. 2012. Economic policy and cotton in Uzbekistan. CWS-12h-01, Economic Research Service, US Department of Agriculture, October. <http://www.ers.usda.gov/media/935015/cws12h01.pdf>
- McNaught, T. 2011. The WTO and Azerbaijan - AzerEconomics Episode 1. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] <http://www.youtube.com/watch?v=xUmHXnhp9oY>
- OECD. 2013a. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies*. Organization for Economic Cooperation and Development, OECD Publishing, Paris. dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2013-en
- OECD. 2013b. *OECD Review of Agricultural Policies: Kazakhstan 2013*. Organization for Economic Cooperation and Development, OECD Publishing, Paris. dx.doi.org/10.1787/9789264191761-en
- Orden, D., D. Blandford, and T. Josling (eds.). 2011. *WTO Disciplines on Agricultural Support – Seeking a Fair Basis for Trade*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pomfret, R. 2007. Lessons from Kyrgyzstan's WTO experience for Kazakhstan, Tajikistan and Uzbekistan. *Asia-Pacific Trade and Investment Review* 3(2) pp. 27-46.

- Sharma, R. 2011. Food export restrictions: Review of the 2007-2010 experience and considerations for disciplining restrictive measures. FAO Commodity and Trade Research Working Paper No. 32, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Tarr, D. 2012. The Eurasian Customs Union among Russia, Belarus and Kazakhstan: Can it succeed where its predecessor failed? CEFIR Policy Paper series #37, Centre for Economic and Financial Research at New Economic School, December. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] <http://www.cefir.ru/index.php?l=eng&id=34>
- Tumbarello, P. 2005. Regional trade integration and WTO accession: Which is the right sequencing? An application to the CIS. IMF Working Papers WP/05/94, International Monetary Fund. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0594.pdf>
- USDA. 2011. Common rules of state support of agriculture in the Customs Union. GAIN Report Number RS1133, Foreign Agricultural Service, United States Department of Agriculture, Washington, DC, July. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Common%20Rules%20of%20State%20Support%20of%20Agriculture%20in%20the%20Customs%20Union_Moscow_Russian%20Federation_7-22-2011.pdf
- USDA. 2012a. Agriculture development program 2013-2020. GAIN Report Number RS1270, Foreign Agricultural Service, United States Department of Agriculture.
- USDA. 2012b. Russian legislation on tax benefits for farmers. GAIN Report Number RS1262, Foreign Agricultural Service, United States Department of Agriculture.
- USDA. 2013a. Federal agricultural budget in 2013. GAIN Report Number RS1314, Foreign Agricultural Service, United States Department of Agriculture.
- USDA. 2013b. GOR resolutions on distribution of agricultural subsidies. GAIN Report Number RS1303, Foreign Agricultural Service, United States Department of Agriculture.
- USDA. 2013c. Russian government discusses grain situation. GAIN Report Number 1309, Foreign Agricultural Service, United States Department of Agriculture.
- WTO. 1995a. Agreement on Agriculture. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations – The Legal Texts. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- WTO. 1995b. Notification requirements and formats. G/AG/2, Committee on Agriculture, 30 June.
- WTO. 1996. Accession to the World Trade Organization – Information to be provided on domestic support and export subsidies in agriculture. WT/ACC/4, Technical note by the Secretariat, 18 March.
- WTO. 1999. Communication from Georgia – Revision. WT/ACC/SPEC/GEO/2/Rev.1, Working Party on the accession of Georgia, 18 May.
- WTO. 2008b. Revised draft modalities for agriculture. TN/AG/W/4/Rev.4, Committee on Agriculture, Special Session, 6 December.
- WTO. 2011a. Working Party seals the deal on Russia's membership negotiations. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/acc_rus_10nov11_e.htm
- WTO. 2011b. Part I – Schedule of Concessions and Commitments on Goods. Schedule CXLV – The Russian Federation. WT/ACC/RUS/70/Add.1, Working Party on the Accession of the Russian Federation, 17 November.
- WTO. 2012. Report of the Working Party on the accession of the Republic of Tajikistan. WT/ACC/TJK/30, Working Party on the accession of the Republic of Tajikistan, 6 November.

- WTO. 2013a. The WTO in brief. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr00_e.htm
- WTO. 2013b. Compilation of responses to questions raised during the Committee on Agriculture meeting on 26 March 2013. G/AG/W/109/Add.1, Committee on Agriculture, 6 June.
- WTO. 2013c. Trade concerns raised against, Ukraine, Russia, Brazil, Japan, Indonesia and Nigeria. WTO: 2013 news items, Council for Trade in Goods, 11 July. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/good_11jul13_e.htm
- WTO. 2013d. Kazakhstan accession negotiations make incremental progress but major questions unresolved. WTO: 2013 news items, Accessions, 23 July. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/acc_kaz_23jul13_e.htm
- WTO. 2013e. Farm produce stockholding worries members who fear impact on trade and incomes. WTO: 2013 news items, Agriculture: Formal Meeting, 26 September. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/agcom_26sep13_e.htm
- WTO. 2013f. National seminar – Accession of Turkmenistan. GTAD, Global Trade-Related Technical Assistance Database. [дата просмотра – 27 сентября 2013 г.] <http://gtad.wto.org/publish/2012-2013-National-Activities.htm>
- WTO. 2013g. Trade policy review - Report by the Secretariat: Kyrgyz Republic. WT/TPR/S/288, Trade Policy Review Body.
- WTO. 2013h. Trade policy review - Report by Kyrgyz Republic. WT/TPR/G/288, Trade Policy Review Body.
- WTO. 2014. Who are the developing countries in the WTO? Development: Definition. http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d1who_e.htm
- WTO. No date. Supporting tables relating to commitments on agricultural products in Part IV of the Schedules. G/AG/AGST/KGZ, G/AG/AGST/VOL.5, Committee on Agriculture, pp. 23-38.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

ПРАВИЛА ВТО ПО ВНУТРЕННЕЙ ПОДДЕРЖКЕ

В сфере сельского хозяйства положения Соглашения ВТО по сельскому хозяйству (далее – «Соглашение») регулируют политику членов ВТО в отношении доступа к рынку, внутренней поддержки, экспортной конкуренции, запрещений и ограничений экспорта (WTO 1995a). Правила, установленные Соглашением, применяются наряду с уровнями обязательств, например, по тарифам, тарифным квотам, экспортным субсидиям и определенной внутренней поддержке, предусмотренными Перечнем уступок и обязательств страны-члена ВТО. Во внутренней поддержке предусмотренный Перечнем уровень обязательств, или Связанный общий агрегированный показатель поддержки (АПП), - это юридически обязательный максимум годового объема поддержки, оказываемой в соответствии с определенными правилами и рассчитываемой в установленном порядке.

Положения Соглашения в отношении внутренней поддержки касаются правил, или мер, которые являются внутренними в том смысле, что они не применяются на границе. Например, импортные пошлины и экспортные субсидии – пограничные меры, а не меры внутренней поддержки, хотя осуществление меры внутренней поддержки в некоторых случаях предполагает и осуществление пограничной меры. Следуя установленным в Соглашении правилам классификации мер и измерения поддержки, член ВТО рассчитывает на каждый год свой Текущий общий АПП. Эта величина не должна превышать Связанный общий АПП. Присоединяющаяся к ВТО страна рассчитывает свой Текущий общий АПП на каждый согласованный базовый период, и результаты этих расчетов становятся основой для последующего Связанного общего АПП этой страны. Определенные меры политики могут быть исключены из измерения объема поддержки, если они соответствуют требованиям и критериям, установленным в Приложении 2 к Соглашению, предусматривающем исключение мер, которые не оказывают или оказывают как можно меньшее неблагоприятное воздействие на торговлю или производство (это т.н. «зеленая корзина»). Поддержка по второму пакету мер должна быть исключена из Текущего общего АПП, если эти меры соответствуют определенным другим условиям и критериям: это, в частности, прямые платежи в рамках программ ограничения производства, где основание для оплаты носит фиксированный или частичный характер, в соответствии со статьей 6.5 Соглашения (т.н. «голубая корзина»). Развивающаяся страна может исключить поддержку по третьему пакету мер из текущего общего АПП, если они отвечают условиям и критериям, касающимся, к примеру, общей доступности, производителей с низкими доходами или бедным в отношении ресурсов либо диверсификации, замещающей выращивание определенных культур, согласно статье 6.2 (это т.н. «корзина развития»). Классификация мер и измерение поддержки в рамках ВТО в некоторых отношениях отличаются от практики, более ориентированной на экономику; этот вопрос глубже обсуждают Orden et al. (2011).

Поддержка путем применения мер, не соответствующих критериям Приложения 2, статьи 6.5 и статьи 6.2, измеряется посредством ряда АПП. Один вариант АПП рассчитывается по каждому основному сельскохозяйственному продукту (АПП, связанный с конкретным продуктом). АПП, не связанный с конкретным продуктом, рассчитывается для поддержки, предоставляемой производителям в целом. АПП представляет собой совокупный объем поддержки, предоставленной посредством всех мер, которые не исключены, и включает, к примеру, ценовую поддержку на основе регулируемых цен, прямые выплаты и инвестиционные субсидии. Текущий общий АПП рассчитывается путем суммирования всех АПП с соблюдением так называемых «правил de minimis» (правил о минимальных уровнях), которые позволяют исключить из суммирования все достаточно малые АПП. АПП может быть исключен, если он не превышает 5 процентов от общей стоимости производства продукта или, если речь идет об АПП, не связанном с конкретным продуктом, от общей стоимости сельскохозяйственной продукции. Для развивающихся стран действует уровень 10 процентов (для Китая – 8,5 процента).

Когда страна присоединяется к ВТО, ее Связанный общий АПП устанавливается исходя из поддержки, предоставленной в течение согласованного базового периода. По мере продвижения переговоров о присоединении может вставать вопрос о рассмотрении последовательности нескольких базовых периодов. Для Украины окончательным базовым периодом стал период с 2004 по 2006 г., а для Российской Федерации – 2006-2008 гг., и эти страны представляли свои данные в форматах, подобных использованным в уведомлениях, направляемых странами-членами в Комитет по сельскому хозяйству (WTO 1996). Данная классификация показала, какие меры страна поместила в «зеленую корзину» и какие меры она обозначила как поддержку по АПП, связанному с конкретным продуктом, и по АПП, не связанному с конкретным продуктом. Не будучи развивающимися странами, ни Украина, ни Российская Федерация не потребовали освобождения от обязательств по статье 6.2, и ни одна из них не сообщила о реализации каких-либо мер

«голубой корзины». Измерения объема поддержки в рамках АПП позволили рассчитать Текущий общий АПП по годам базового периода за вычетом минимальных уровней АПП.

Трехлетнее среднее значение Текущего общего АПП, рассчитанное на основе этого показателя за каждый год базового периода, стало основой для Связанного общего АПП. Связанный общий АПП Украины, 3,043 млрд. грн., - не что иное, как это среднее (что соответствует 375 млн. дол. США в 2013 г.). В результате переговоров Связанный общий АПП Российской Федерации на 2012 г. и на 2013 г. был установлен на уровне 9,0 млрд. дол. США, с последующим уменьшением на равные величины до 4,4 млрд. дол. США на 2018 г., что равняется среднему Текущему общему АПП за базовый период 2006-2008 гг. (Российская Федерация привела свои данные и в рублях, и в долларах США, а уровень своих обязательств установила в долларах США.) Российская Федерация также обязалась удерживать сумму своих АПП, связанных с конкретными продуктами, ежегодно в период до 2017 г. включительно на уровне не выше, чем 30 процентов ее АПП, не связанного с конкретным продуктом. Связанный общий АПП Таджикистана (около 183 млн. дол. США) – это средний Текущий общий АПП за базовый период 2008-2010 гг., хотя он и является результатом очень большого объема поддержки одного продукта только в одном году этого периода.



ПРИЛОЖЕНИЕ В

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ВНУТРЕННЕЙ ПОДДЕРЖКЕ И ПРИМЕНЯЕМАЯ ПОДДЕРЖКА В УКРАИНЕ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ²⁰

Украина

В свой базовый период, 2004-2006 гг., Украина сообщила о бюджетных мерах, которые в каждый год этого периода значительно отличались. Как сообщила Украина, поддержка рыночных цен (ПРЦ) предоставлялась только на сахар, что дает основания считать, что к другим продуктам регулируемые цены не применялись. Режим обложения налогом на добавленную стоимость (НДС) в Украине предусматривает значительные льготы для сельскохозяйственных производителей, которые предоставляются посредством двух специальных мер, о которых Украина сообщила как о поддержке в рамках АПП.

«Аккумуляция НДС для закупки материально-технических ресурсов для сельскохозяйственного производства» входит в состав АПП, не связанного с конкретным продуктом. В Украине разница между суммой НДС, полученной сельскохозяйственным производителем от реализации продукции, и суммой НДС, выплаченной им поставщикам, не перечисляется правительству, а зачисляется на специальный счет производителя. Производитель может использовать часть средств, накопленных на этом счете, только для выплаты НДС на приобретенные материально-технические ресурсы, а часть средств – на другие производственные цели. Это положение не распространяется на реализацию молока и мяса, которые подпадают под действие отдельных положений об НДС. В сведениях об АПП не уточняется, что не связанный с конкретным продуктом характер этой субсидии ставится под сомнение исключением реализации молока и мяса. Еще один связанный с НДС пункт базовых данных Украины, «Субсидии с использованием НДС», охватывает только молоко, крупный рогатый скот, свиней и птицу. Перерабатывающие предприятия, которые покупают молоко, КРС, свиней и птицу, определяют сумму НДС, подлежащую выплате в бюджет с объема реализации ими переработанного молока и мясных продуктов. При этом, однако, вместо перечисления в бюджет они аккумулируют полученные средства на отдельных банковских счетах и перечисляют их производителям молока, КРС, свиней и птицы как ценовую надбавку на объем реализации.

Украина представила уведомления о внутренней поддержке в Комитет ВТО по сельскому хозяйству за 2009 и 2010 гг. Хотя субсидии на мясо КРС с использованием НДС за период 2004-2006 гг. сократились, субсидии на молоко с использованием НДС значительно увеличились. При этом больше всего была увеличена субсидия на покрытие затрат, основанная на аккумуляции НДС: за 2006-2010 гг. она возросла вчетверо, став на данный момент наибольшим отдельным элементом субсидирования.

ПРЦ на сахар в 2009 г. осталась на уровне, близком к уровням базового периода, однако в 2010 г. она резко возросла и стала вторым по величине элементом АПП, главным образом в результате повышения регулируемой цены на 36%. ПРЦ на сахар в 2009-2010 гг. была бы еще большей, если бы Украина использовала то, что некоторые члены Комитета по сельскому хозяйству считают правильным толкованием норм Соглашения по сельскому хозяйству. Украина не применяла фиксированную внешнюю справочную цену, требуемую Приложением 3 к Соглашению, а увеличила среднюю внешнюю справочную цену за период 2004-2006 гг. на коэффициент, соответствующий росту индекса потребительских цен с 2006 г. Вследствие этого ценовая разница значительно сократилась. Если бы Украина использовала фиксированную внешнюю справочную цену без поправки, то в 2009 г. она все равно выполнила бы свое обязательство по Связанному общему АПП. В 2010 г., однако, ПРЦ на сахар была бы достаточно большой для того, чтобы Украина превысила свой Связанный общий АПП.

Согласно статье 18.4 Соглашения члены Комитета по сельскому хозяйству в процессе рассмотрения «должным образом учитывают влияние чрезмерных уровней инфляции на способность какого-либо члена выполнять» его обязательство. Это не то же самое, что разрешать члену в одностороннем порядке корректировать его фиксированную внешнюю справочную цену в уведомлении, даже если это делается для того, чтобы не превысить Связанный общий АПП. Определения «чрезмерных» уровней инфляции нет, что оставляет определение «чрезмерных» уровней на усмотрение Комитета. Нет и определения фразы «должным образом учитывают» - это может означать, что Комитет может позволить члену превысить его обязательство по Связанному общему АПП, если этот член утверждает, что это было вызвано чрезмерным уровнем инфляции. В случае Украины некоторые члены попросили Украину представить пересмотренное

²⁰ Подробнее эти вопросы рассмотрены в Brink (2014).

уведомление с ПРЦ на сахар, рассчитанной без корректировки фиксированной внешней справочной цены на уровень инфляции. Даже если бы это не изменило вышеизложенные факты, это повысило бы прозрачность, показав разницу между ПРЦ на сахар с поправкой фиксированной внешней справочной цены на весь уровень инфляции и ПРЦ без поправки. Это позволило бы также уточнить, что именно Комитет считает «чрезмерными» уровнями инфляции, в противоположность подразумеваемому Украиной утверждению о том, что любая инфляция чрезмерна.

Украина заявила, что применение фиксированной внешней справочной цены к ценовой разнице в ПРЦ не позволяет правильно рассчитать объем поддержки. Вместе с тем, в методе расчета ПРЦ, установленном Соглашением, используются только переменные, контролируемые государством – регулируемая цена и соответствующее количество продукции – в сочетании с фиксированной внешней справочной ценой. Поэтому ПРЦ ВТО построена как политическая переменная, контролируемая государством, а не как экономическое мерло поддержки. Если регулируемой цены нет, то внутренняя цена все равно может поддерживаться на более высоком уровне, чем международная, только при помощи пограничных мер.

Помимо увеличения ПРЦ на сахар в 2010 г. и последующего влияния на Текущий общий АПП, Украина в 2010 г. также увеличила АПП, не связанный с конкретным продуктом. Этот АПП, 8,2 млрд. дол. грн., был намного больше, чем в 2009 г., в результате увеличения поддержки посредством специального режима НДС. Минимальный пороговый уровень, не связанный с конкретным продуктом, в 2010 г. составил 9,6 млрд. грн., в 2011 г. может составить около 12,5 млрд. дол. США, а в 2012 г. – 10 млрд. дол. США²¹. Значительное увеличение того или иного элемента АПП, не связанного с конкретным продуктом, как то поддержка посредством специального режима НДС, может привести к превышению соответствующего минимального порогового уровня в 2011 или 2012 г. Тогда весь АПП, не связанный с конкретным продуктом, - свыше 10-12 млрд. грн. – был бы включен в Текущий общий АПП, что значительно превысило бы Связанный общий АПП, составляющий около 3 млрд. грн. Превышение в такой ситуации в 2011 или 2012 гг. было бы еще более значительным, если бы регулируемая цена на сахар была также повышена, что привело бы к еще большему АПП в отношении сахарной свеклы.

Украина могла бы сослаться на статью 18.4 касательно сценария, изложенного здесь на 2011 или 2012 г., и заявить, что она превысила связанный уровень обязательств из-за чрезмерной инфляции. Реакция Комитета на такой шаг стала бы проверкой силы или слабости всего пакета положений Соглашения, призванных ограничить большие объемы искажающей поддержки.

Российская Федерация

Россия сообщила о стабильном пакете мер «зеленой корзины» за базовый период 2006-2008 гг., который обеспечил поддержку в объеме 2 млрд. дол. США и более за каждый год, а также о более изменчивом пакете мер АПП, результатом которого стал средний Текущий общий АПП в размере 4,4 млрд. дол. США. Прямые выплаты в «зеленой корзине» были незначительными. Большинство АПП, связанных с конкретными продуктами, включая молоко и мясо, не превышали соответствующих минимальных уровней. В отличие от практики многих членов ВТО, мясо не было показано как мясо определенных пород животных, как то говядина или мясо птицы. Российская Федерация не рассчитывала поддержку рыночных цен (ПРЦ) в 2006 и 2007 гг.; в 2008 г. она рассчитала ПРЦ для пшеницы, ржи, ячменя и кукурузы. Регулируемая цена на каждую из этих культур была ниже внешней справочной цены, в результате чего были получены отрицательные уровни ПРЦ. Поскольку выплат в рамках АПП, не связанного с конкретным продуктом, по этим культурам не было, их АПП равнялись нулю. В данных Российской Федерации за 2006-2008 гг. были отражены как федеральный, так и региональный компонент бюджетной поддержки. Поддержка рыночных цен была рассчитана только на федеральном уровне.

Российская Федерация сообщила, что целых 91-94 процента всей поддержки по АПП составляет АПП, не связанный с конкретным продуктом, причем доминируют в нем разнообразные субсидии на покрытие затрат. Это, в частности, льготные кредиты и субсидии на удобрения, химикаты, топливо, смазочные материалы и корма для КРС. Меньшие субсидии на продукцию и выпуск также были указаны как АПП, не связанный с конкретным продуктом. Классифицирование этих субсидий как не связанных с конкретными продуктами, т.е. как поддержки в пользу сельскохозяйственных производителей в целом, вызвало

²¹ Минимальные пороговые уровни рассчитаны как 5% стоимости сельскохозяйственной продукции, исходя из данных приведенных в табл. 1.11 «Валовая продукция сельского хозяйства Украины за 2012 г.», экспресс-выпуск № 06.2-43/369, Государственная служба статистики Украины, 2013, ukrstat.org/uk/express/expres_u.html; Статистический ежегодник за 2011 г., Государственная служба статистики Украины, 2012 г., ukrstat.org/en/druk/publicat/kat_e/publ4_e.htm

дискуссии в процессе вступления (WTO 2011b). Некоторые члены ожидали, что Российская Федерация классифицирует эти меры в следующих уведомлениях по-другому, тогда как Российская Федерация пояснила, что причина такого классифицирования заключалась в том, что эти меры охватывают широкий ассортимент продуктов.

В период 2009-2012 гг. порядок величины нескольких элементов АПП, не связанного с конкретным продуктом, был таким же, как в базовом периоде Российской Федерации (2006-2008 гг.), или меньше. Вместе с тем, в 2009 г. имело место значительно увеличение льготного кредитования, т.е. субсидий на выплату процентов, до уровня, который сохранился в 2010, 2011 и 2012 гг. Минимальный пороговый уровень для АПП, не связанного с конкретным продуктом, который зависит от стоимости сельскохозяйственной продукции, за период с 2008 по 2012 гг. значительно возрос. Тем не менее, в результате значительных и увеличивающихся субсидий на выплату процентов за этот период, в сочетании с ростом субсидий на топливо и технику, а также региональных субсидий на постоянные издержки в растениеводстве и животноводстве в 2012 г., АПП, не связанный с конкретным продуктом, в 2009-2012 гг., вероятно, остался выше минимального порогового уровня.

Поддержка в 2008 г. осуществлялась Российской Федерацией преимущественно через Государственную программу развития сельского хозяйства на 2008-2012 гг., наряду с поддержкой в форме пособий на оплату электроэнергии и льготных тарифов на железнодорожные грузовые перевозки. Не ясно, предоставит ли Российская Федерация данные за 2009-2011 гг. и будет ли подано уведомление за весь 2012 г., год ее вступления в ВТО. Китай в аналогичных обстоятельствах предоставил данные за два года после своего базового периода, а также за первый неполный год членства.

Информация о Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы (сокращенно – Государственная программа на 2013-2020 гг.) позволяет увидеть, какими будут структура и уровень поддержки после завершения уменьшением Российской Федерацией в 2018 г. своего Связанного общего АПП до 4,4 млрд. дол. США. Начиная с 2013 г. поддержка может быть больше смещена в направлении прямых выплат производителям, а не традиционного субсидирования процентов, посевного материала, топлива, удобрений и химикатов (USDA 2012a, 2013b). Они будут выплачиваться на гектар посевной площади, а производителям молока – на литр молока, с определенными поправками, учитывающими поголовье скота. В условиях ВТО такое смещение может уменьшить АПП, не связанный с конкретным продуктом, и увеличить АПП, связанные с конкретными продуктами. Как представляется, российские официальные лица называют эти выплаты «несвязанными», и их можно рассматривать как не входящие в поддержку по АПП (USDA 2013b). Не ясно, на каком основании эти выплаты соответствовали бы критериям «зеленой корзины» или «голубой корзины» в целом и критериям «зеленой корзины» для «несвязанной» поддержки доходов в частности.

Согласно вышеупомянутой Государственной программе на 2013-2020 гг. был разработан ряд бюджетных прогнозов. В одном таком прогнозе за 2013 г. указано, что бюджетная поддержка из федерального и регионального бюджетов в 2013 г. составит 111,4 млрд. руб. как поддержка по «зеленой корзине» и 170,3 млрд. руб. как поддержка по АПП (Министерство сельского хозяйства, 2013 г.). При курсе обмена 32 руб./дол. США эти суммы на 2013 г. соответствуют 3,5 млрд. дол. США поддержки по «зеленой корзине» и 5,3 млрд. дол. США поддержки по АПП. В 2013 г. прогнозировалось также, что поддержка по «зеленой корзине» в 2014 г. слегка уменьшится, до 107,4 млрд. руб., а поддержка по АПП резко сократится, до 129,3 млрд. руб., в результате сокращения бюджетной поддержки по АПП на федеральном уровне. Затем, однако, все категории поддержки («зеленая корзина», АПП, федеральная, региональная) начнут идти по возрастающим траекториям до 2020 г., причем поддержка по «зеленой корзине», особенно за счет регионального финансирования, будет расти быстрее всего. На момент завершения программы в 2020 г. поддержка по «зеленой программе», согласно прогнозу, достигнет 169,1 млрд. руб., а поддержка по АПП, 169,6 руб., останется почти на том же уровне, что и в 2013 г. Большая часть поддержки по АПП продолжит оказываться из федерального бюджета. Хотя в данных за 2013 г. поддержка по АПП, связанному с конкретным продуктом, не отделена от поддержки по АПП, не связанному с конкретным продуктом, существует, как отмечено в других разделах этого отчета, тенденция отхода от поддержки, не связанной с конкретным продуктом, в сторону поддержки, связанной с конкретным продуктом.

Исключения по правилу о минимальных уровнях сделали бы Текущий общий АПП за каждый год меньшим, чем полная бюджетная поддержка по АПП, особенно если переход от субсидий к субсидиям на проценты и различные затраты сделает АПП, не связанный с конкретным продуктом, меньшим 5% стоимости продукции. Российская Федерация приняла меры по увеличению поддержки сельскому хозяйству посредством применения благоприятных положений о налогообложении (USDA 2012b). Если

этот шаг предвещает более значительный или постоянный сдвиг к таким формам поддержки, учитывая, что налоговые льготы в уведомлениях ВТО обычно выпускаются из поля зрения, то в будущем может быть указан меньший объем поддержки по АПП. Хотя, возможно, тенденция замены со временем поддержки по АПП поддержкой по «зеленой корзине» не появится, прогнозируется, что доля поддержки по «зеленой корзине» увеличится, так как поддержка по АПП, по сути, в прогнозах по Государственной программе на 2013-2020 гг. не изменяется.

Если в перспективе будут применяться регулируемые цены на некоторые продукты, то ПРЦ увеличит АПП этих продуктов. Более значительные прямые выплаты также могут увеличить АПП, связанные с конкретными продуктами. Из-за таких изменений один или несколько АПП, связанных с конкретными продуктами, могут стать больше минимального порогового значения для соответствующего продукта и, таким образом, увеличить Текущий общий АПП (Brink et al. 2013). Вместе с тем, Текущий общий АПП на 2013 г., вероятно, останется меньшим, чем Связанный общий АПП, равный 9 млрд. дол. США. В зависимости от того, какой объем поддержки по АПП будет исключен из расчета Текущего общего АПП как соответствующий минимальному пороговому уровню, может встать или не встать проблема удержания Связанного общего АПП начиная с 2018 г. на уровне ниже 4,4 млрд. дол. США. Если АПП, не связанный с конкретным продуктом, сравнивается с минимальным уровнем, то откроется масса возможностей для увеличения АПП, связанных с конкретными продуктами, начиная с 2018 г. Если стоимости производства отдельных продуктов и стоимость сельскохозяйственной продукции в целом будут расти быстрее, чем уровни поддержки по АПП, то потенциал исключения АПП из расчета Текущего общего АПП увеличится. Эти соображения подчеркивают решающую роль, которую потенциальная поддержка рыночных цен и исключения по правилу о минимальных уровнях играют в прогнозировании будущего соблюдения Связанного общего АПП. Этой роли часто не уделяют внимания, сосредотачиваясь исключительно на объеме бюджетной поддержки.

С распадом Советского Союза на мировую арену вышли 15 новых стран. Страны СНГ сильно различаются по размерам, экономической структуре и сельскохозяйственному профилю. Это характерно и для меньшей группы из семи стран СНГ, которые являются членами ВТО. К концу 2013 г. в ВТО вступили семь из двенадцати бывших республик (не считая стран Прибалтики), а именно Кыргызстан, Грузия, Молдова, Армения, Украина, Российская Федерация и Таджикистан. Еще четыре страны находятся в процессе вступления, а именно Беларусь, Узбекистан, Казахстан и Азербайджан.

В настоящем отчете изучаются опыт и основные проблемы эти двенадцати стран в контексте правил и обязательств в сфере сельского хозяйства в рамках ВТО. Рассматриваются три основные сферы Соглашения по Сельскому хозяйству – доступ к рынку, внутренняя поддержка и экспортные субсидии, при этом особое внимание уделяется вопросам соответствия обязательствам по внутренней поддержке при вступлении. Также затрагивается вопрос ограничений сельскохозяйственного экспорта. Кроме того, освещается процесс рассмотрения Комитетом по сельскому хозяйству уведомлений стран СНГ и другие вопросы, поднимаемые в Комитете, а также споры в рамках ВТО, касающиеся стран СНГ и сельского хозяйства. Наконец, в отчете предлагаются некоторые рекомендации в отношении политики и приводятся уроки для тех стран, которые еще находятся в процессе вступления.