



ОБЗОР ТОРГОВОЙ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

УКРАИНА



ОБЗОР ТОРГОВОЙ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Украина

1. Основные характеристики сельского хозяйства Украины

Сельское хозяйство Украины традиционно является одним из важнейших секторов ее экономики хотя бы потому, что она обладает богатыми черноземами, отличающимися высоким плодородием. Свыше двух третей (71,2 процента) общей площади территории страны – это сельскохозяйственные угодья, в то время как в России это всего лишь 13,2 процента, а в Европейском союзе – 44,3 процента (данные за 2009 год). При этом площадь ее пахотных земель равняется 32,5 млн. гектаров. В Европе по этому показателю Украина занимает второе место после России, а по доли пахотных земель от общей площади территории страны (56,1 процента) – также второе место, но после Дании. По состоянию на 2010 год сельское хозяйство обеспечивало 8,2 процента ВВП и 14,5 процента общего объема товарного экспорта, и поэтому не случайно в экономике страны эта отрасль занимает стратегически важное положение. В ней трудятся приблизительно 15,8 процента занятого населения страны. Как и в большинстве других бывших советских республик, агросектор характеризуется наличием крупнотоварных агропромышленных предприятий, обеспечивающих приблизительно 45 процентов общего объема выпускаемой сельхозпродукции (ОЭСР, 2011 год), и множества семейных фермерских хозяйств, возникших после развала колхозов в результате распада Советского Союза.

Таблица 1. Показатели сельскохозяйственного сектора Украины, 2010 год

ВВП, в млрд. текущих долларов США	136
Население, в млн. человек	45,9
ВВП на душу населения, в текущих долларах США	2 974
Сельское население, в процентах от общей численности населения	31,3
Площадь сельскохозяйственных угодий, в процентах от общей территории *	71,2
Объем добавленной стоимости сельского хозяйства (в процентах от ВВП)	8,2
Среднегодовой рост добавленной стоимости сельского хозяйства в 2000 – 2010 годы, в постоянных ценах (в процентах)	2,9
Занятость в сельском хозяйстве (в процентах от общего числа занятых)**	15,8
Сельскохозяйственная продукция в процентах от общего объема экспорта товаров	14,5

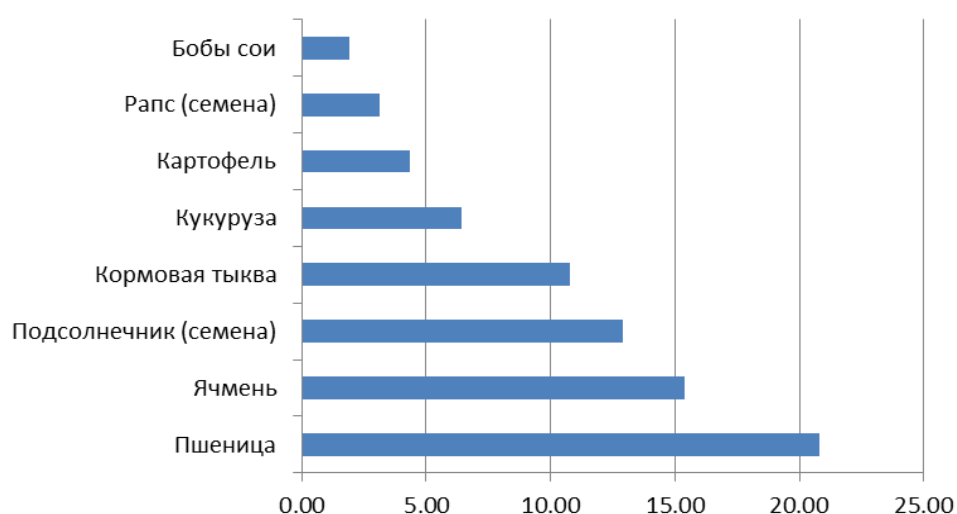
* Данные за 2009 год.

** Данные за 2008 год.

Источник: FAOSTAT и WDI.

В Украине половина пахотных земель используется для выращивания пшеницы, ячменя и семян подсолнечника (данные за 2009 год). Эти три зерновые культуры да еще кукуруза, на которую приходится 6,4 процента общей площади пахотных земель, являются для Украины основными сельскохозяйственными культурами. По данным за 2009 год пшеница занимает важнейшее место по размерам посевных площадей (20,8 процента общей площади сельхозугодий) и по объему производимой продукции (46,0 процента общего объема собранных зерновых). К другим значимым культурам с точки зрения обрабатываемых площадей относятся картофель, семена рапса и бобы сои (рис.1)

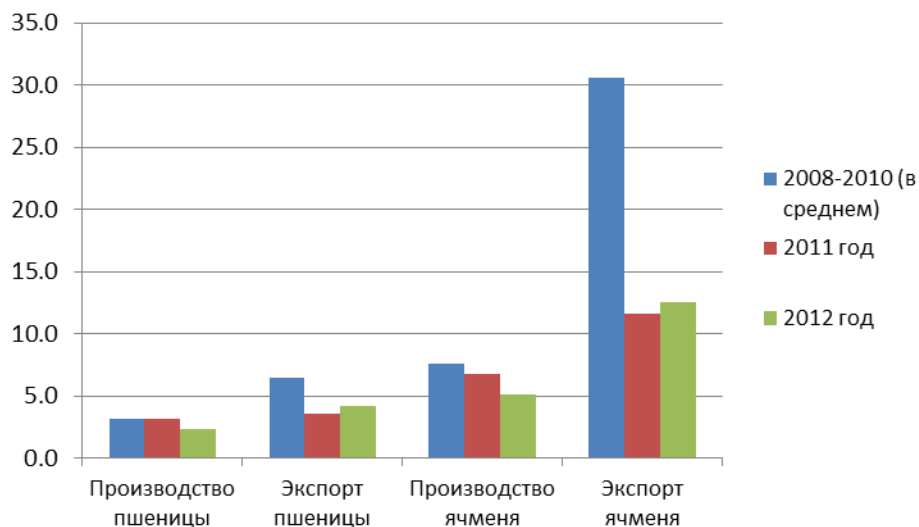
Рис. 1. Доля уборочных площадей в общей площади пахотных земель с разбивкой по основным культурам, 2009 год



Источник: FAOSTAT

Начиная с 2000 года, в Украине быстрыми темпами рос экспорт зерна, семян масличных культур и растительного масла, в результате чего Украина превратилась в одного из ведущих мировых экспортеров сельскохозяйственной продукции. В 2012 году Украина произвела 5,2 процента мирового производства ячменя и 2,3 процента мирового производства пшеницы. Она вышла в лидеры и среди мировых экспортеров ячменя – ее доля на мировом рынке ячменя в период 2000–2010 годов составила в среднем 14,1 процента. Благодаря исключительно богатому урожаю ячменя в 2008–2009 годах, украинский экспорт этой культуры в 2008–2010 годы достиг 30,6 процента мирового объема. Однако в последующие эта доля резко снизилась, так как площадь посевов сократилась с почти 5 млн. га в 2009/10 до 3,3 млн. га в 2012/13, а посевы более выгодной кукурузы возрасли с 2 млн. га до 4,4 млн. га. Кроме того, Украина является одним из крупнейших производителей подсолнечного масла в мире, опередив в 2010 году Россию по общему объему производства – на нее приходится 23,5 процента общемирового объема производства этого продукта.

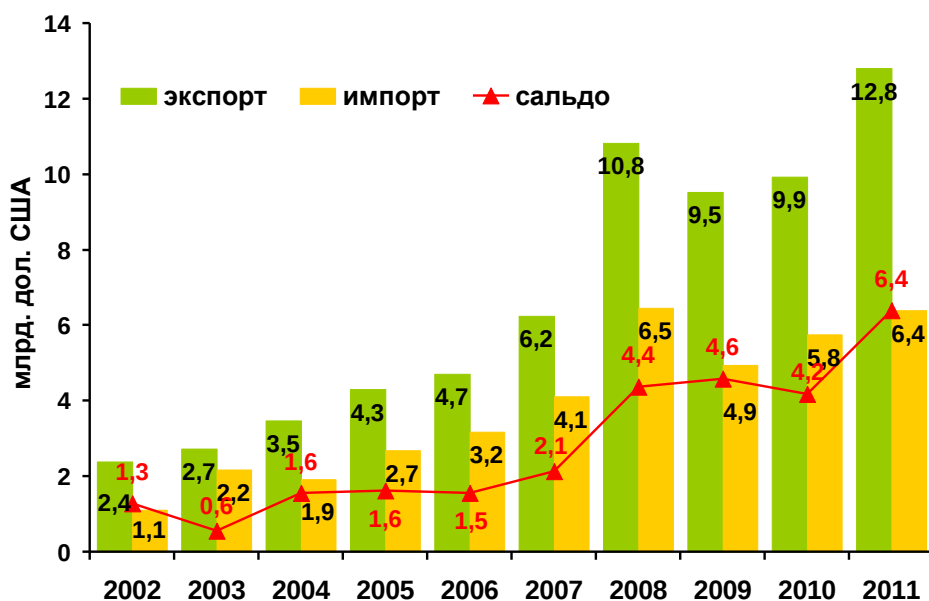
Рис. 2. Доля Украины в общемировом объеме производства и экспорта пшеницы и ячменя



Источник: FAO Food Outlook, ноябрь 2012 года.

Украина является чистым экспортером продовольствия и сальдо торгового баланса отмечало динамичный рост особенно после 2006 года, когда выросли мировые цены на ее основные статьи экспорта. Дополнительному росту экспорта способствовали высокие урожаи зерновых и масличных культур в 2008 году. В этом же году страна присоединилась к ВТО и произвела девальвация гривны как следствие финансового и экономического кризиса. В 2011 году этот показатель достиг 6,4 млрд. долл. США.

Рис. 3. Торговля Украины сельскохозяйственной продукцией и продовольствием, 2002–2011 годы (в млрд. долл. США)



Источник: данные Государственной службы статистики Украины

Основные сельскохозяйственные продукты экспорта и импорта Украины в стоимостном выражении представлены в таблицах 2 и 3. В 2008–2010 годах из общей стоимости экспорта сельхозпродукции и продовольствия Украины свыше 1/3 приходилось на подсолнечное масло, которое стало лидером по объему доходов, получаемых от его экспорта. Другие экспортируемые культуры распределились более равномерно, причем пшеница, ячмень, семена рапса и кукуруза занимают места в верхней части списка. Страна импортирует в основном свинину, табак, пальмовое масло и птицу, причем доля каждого продукта составляет свыше 5 процентов от общего объема ввозимой в Украину сельхозпродукции. На апельсины и бананы вместе приходилось 5,8 процента от общего объема импорта этой группы продуктов в 2008–2010 годах.

Таблица 2. Основные продукты сельхозэкспорта Украины с разбивкой по среднестоймостным показателям, 2008–2010 годы

	Стоимость экспорта В млн. долл. США	Доля в агроэкспорте В процентах
Подсолнечное масло	1,658.5	36.1
Пшеница	1,382.4	7.7
Ячмень	943.8	6.0
Рапс (семена)	803.4	5.1
Кукуруза	729.8	4.5
Молоко (эквивалент)	533.1	3.1
Шоколад	451.5	2.0
Напитки	412.4	1.8
Итого, агроэкспорт	9,218.7	100.0

Источник: данные FAOSTAT

Таблица 3. Основные продукты сельхоз импорта в Украину с разбивкой по среднестоймостным показателям, 2008–2010 годы

	Стоимость импорта В млн. долл. США	Доля в агроимпорте В процентах
Свинина	298.1	6.4
Табак	269.0	5.8
Пальмовое масло	266.3	5.7
Мясо птицы	240.7	5.2
Кофейный экстракт	185.2	4.0
Апельсины*	141.9	3.0
Бананы	130.2	2.8
Сахар и мед	115.6	2.5
Итого, агроимпорт	4,662.1	100.0

* Включая мандарины и клементины.

Источник: данные FAOSTAT

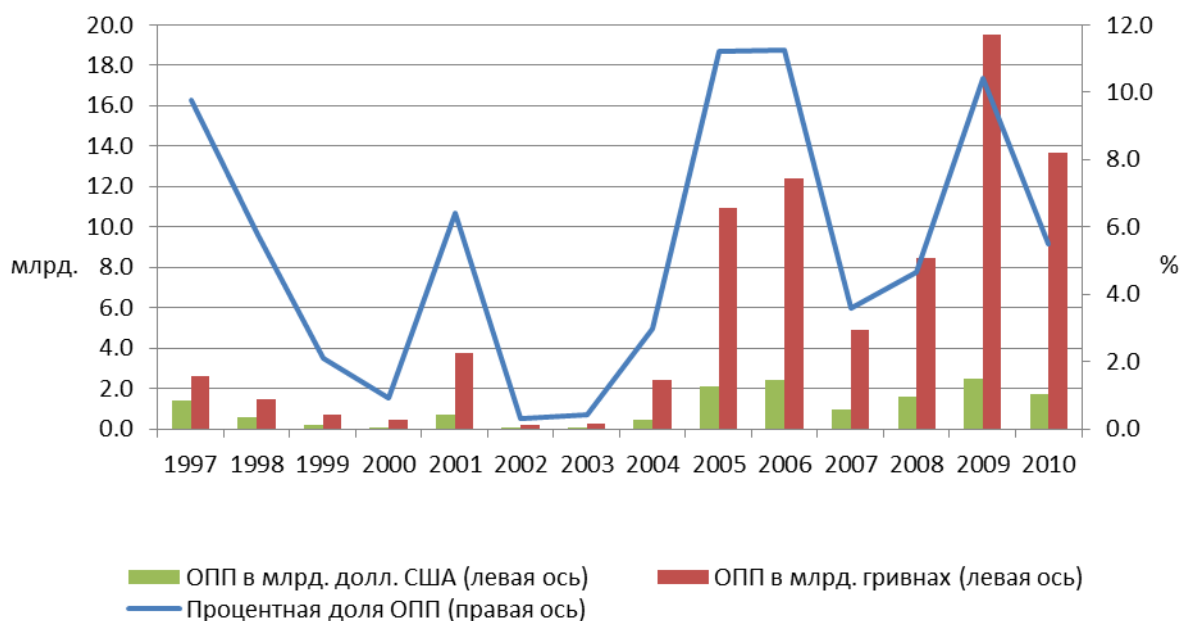
2. Аграрная и торговая политика

2.1 Основы политики поддержки сельского хозяйства

Политика Украины в области сельского хозяйства находилась под глубоким влиянием процесса перестройки экономики в постсоветский период и бурных перемен в экономической конъюнктуре в виде быстрой либерализации рынка в 1990-х годах и политической и макроэкономической нестабильности, лихорадившей страну на протяжении почти всего последнего десятилетия. Под воздействием экономического кризиса происходили сильные колебания обменного курса украинской гривны, которые сопровождались ее девальвацией в 2000 году, установлением фиксированной ставки обменного курса с 2000 по 2005 годы и затем очень быстрым обесценением национальной валюты во второй половине 2008 года. Вследствие этих событий государственная поддержка сельского хозяйства в большей степени зависела от общего экономического положения, в частности от состояния государственного бюджета, чем от решения приоритетных задач развития сельскохозяйственного производства на перспективу. Именно нестабильная политическая и финансовая ситуация является одной из причин того, что уровень субсидирования сельского хозяйства отличался крайним непостоянством, что получило отражение в оценке

поддержки производителей (ОПП)¹. В 1997–2010 годах доля ОПП в общем валовом объеме поступлений в сельском хозяйстве колебался в пределах 0,3–11,3 процента, и объем такой поддержки из года в год резко менялся. В 2002 и 2003 годах общий уровень поддержки снизился почти до нуля, а в 2010 году ее доля в ОПП выросла до 5,5 процента, что по-прежнему, если сравнивать с Россией и ЕС, совсем немного.

Рис. 4. Оценка поддержки производителей (ОПП): процентная доля ОПП* и стоимостные показатели в долл. США и украинских гривнах



* Доля ОПП в общем объеме стоимости совокупных валовых поступлений в агросекторе.

Источник: OECD Producer and Consumer Support Estimates database.

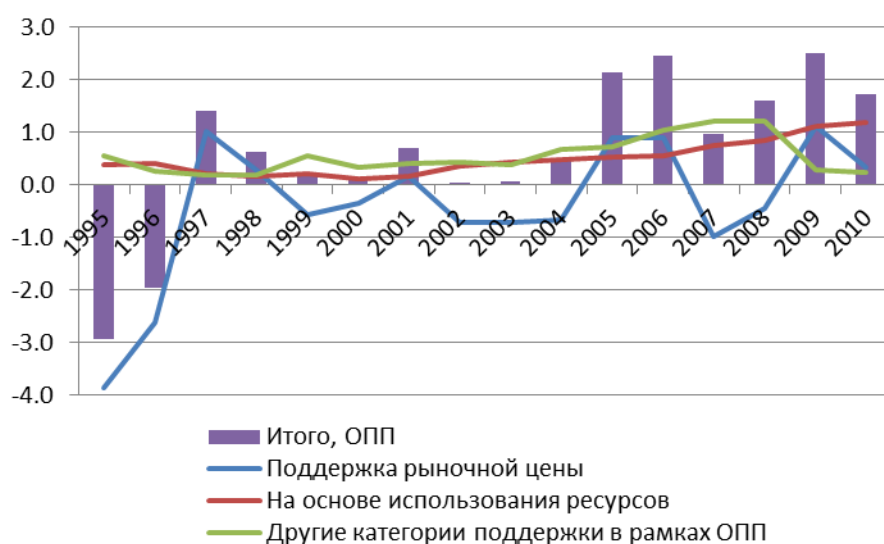
Хотя общий уровень поддержки невысок, она предоставляется по большей части таким способом, который относится к категории инструментов, оказывающих искажающее воздействие на условия производства и торговли. Поддержка рыночных цен (ПРЦ)² и выплаты на основе использования вводимых ресурсов – вот два основных

¹ Оценка поддержки производителей (ОПП) исчисляется ежегодной денежной стоимостью трансфертов сельхозпроизводителям, как от потребителей, так и от налогоплательщиков, измеряемые у ворот фермы и получаемых в результате проводимой государством политики поддержки сельского хозяйства, независимо от их характера, целей или воздействия на сельскохозяйственное производство или доходы производителей. Процентная ОПП (% ОПП) является долей ОПП в валовом доходе хозяйства (включая поддержку) (<http://www.oecd.org/tad/agriculturalpoliciesandsupport/41120402.pdf>).

² Поддержка рыночных цен (ПРЦ) исчисляется ежегодной денежной стоимостью трансфертов сельхозпроизводителям, как от потребителей, так и от налогоплательщиков, получаемых в результате мер поддержки, которые создают разрыв между внутренними ценами, получаемыми производителями, и справочными цены конкретной сельскохозяйственной продукции, измеряемые у ворот фермы (т.е. корректируемые с учетом затрат на доставку, маркетинг и т.д.).
<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1600>

вида поддержки, образующих основную долю ОПП (80 процентов от общего ОПП в 2010 году), при этом уровень ПРЦ резко колебался, а в течение нескольких периодов времени даже опускался до отрицательных значений (рис. 5). Так, от своего пикового уровня 8,6 млрд. гривен в 2009 году, ПРЦ резко снизился до 2,6 млрд. гривен в 2010 году, что привело к сокращению уровня поддержки в целом. В период с 1996 по 2010 годы общий объем ПРЦ в стоимостном выражении составил в среднем 6,4 млрд. долл. США, в то время как общий объем ОПП насчитывал 10,0 млрд. долл. США. С другой стороны, в период 2000–2010 годов объем субсидий, которые выплачивались на единицу ресурсов, постоянно увеличивался. В 2010 году было выплачено 1,2 млрд. долл. США в виде субсидий, в результате чего их доля в общем ОПП возросла с 40,9 процента в 2009 году до 61,2 процента в 2010 году. Большая часть этих средств (89,5 процента) была выплачена в виде субсидий, предоставлявшихся на основе переменных затрат на единицу ресурсов.

Рис. 5. Состав ОПП с разбивкой по основным категориям, 1995-2010 годы (в млрд. долл. США)



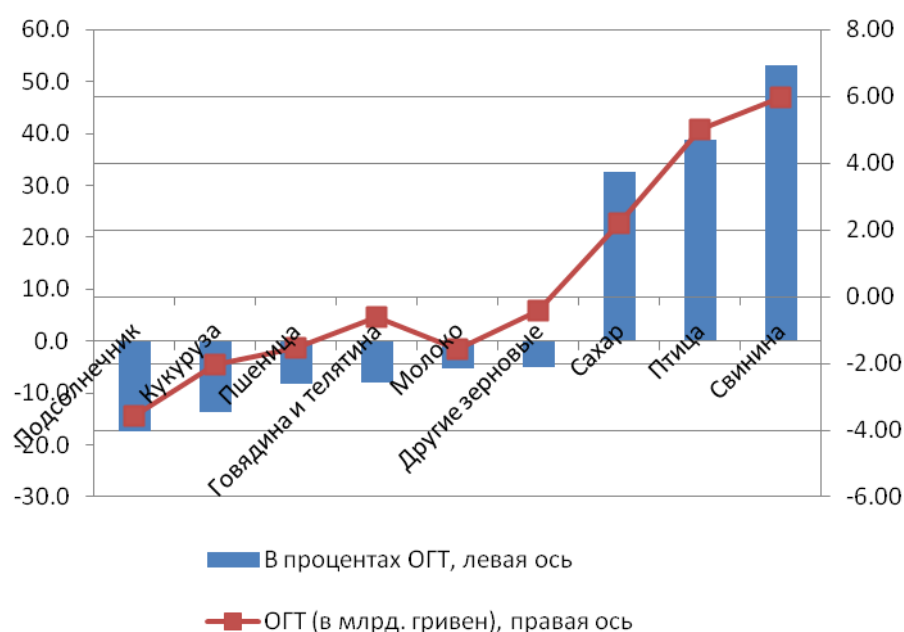
Источник: OECD Producer and Consumer Support Estimates database.

Объем субсидирования сельского хозяйства определяется на основе принятого в 2005 году Закона «О государственной поддержке сельского хозяйства». Закон определяет целый ряд долгосрочных целей развития для агросектора (включая продовольственную безопасность и конкурентоспособность данного сектора) и «Государственную целевую программу для развития украинского села на период до 2015 года». Программа устанавливает приоритетные области для оказания государственной поддержки и финансирования существующих потребностей, но не содержит твердых бюджетных обязательств.

Существуют значительные расхождения в размерах поддержки, предоставляемой сельхозпроизводителям в зависимости от производимых ими товаров, и на некоторые продукты установлен высокий уровень субсидирования. В

Украине, как и в России, взимаются косвенные налоги с сельхозпроизводителей таких экспортных культур, как подсолнечник, кукуруза и пшеница, и одновременно субсидирует производителей свинины, птицы и сахара (рис. 6), конкурирующих с аналогичными импортными продуктами. Так, в 2008 году общий объем субсидий для производителей свинины достиг рекордного показателя в 68,7 процента от всех полученных свиноводством поступлений, а в 2010 году снизился до 53,2 процентов. Стоимость этой поддержки в 2010 году равнялась 141,4 процента совокупного объема трансферов на один вид товарной продукции (СТП) и 43,85 процента общей стоимости ОПП. В тоже время на поддержку производства птицы и сахара приходилось соответственно 38,8 и 16,2 процента всего ОПП. По традиции большие по объему субсидии направляются также производителям молока и говядины, однако в 2010 году общий уровень поддержки производства этих продуктов был отрицательным. Такие важные для экспорта сельскохозяйственные культуры как семена рапса и соевые бобы и не субсидируются, и не облагаются налогом.

Рис. 6. Трансферы производителям одной группы товаров (ОГТ), 2010 год



* Процентная доля ОГТ – это доля ОГТ в общем стоимостном объеме совокупных валовых поступлений в сельское хозяйство по каждому товару.

Источник: OECD Producer and Consumer Support Estimates database.

Ценовая поддержка обеспечивается с помощью различных мер интервенции на рынке, проводимых государственным агентством под названием «Аграрный фонд». К этим мерам относятся государственные закупки и реализация по интервенционным минимальным и максимальным ценам целого ряда сельскохозяйственных и продовольственных продуктов, заключением фьючерсных контрактов, производство муки и ее оптовые продажи, а также продажа дизельного топлива и минеральных

удобрений сельхозпроизводителям (ОЭСР, 2011 год). Для стабилизации цен на зерно в стране поддерживаются зерновые резервы.

Ассортимент продуктов и периоды действия ценовых коридоров определяются правительством, которое ежегодно принимает соответствующие решения. Например, в 2009–2010 годах в этот перечень входили пшеница, рожь, ячмень, кукуруза, мука и сахар. Закупки частных торговых организаций не подлежат ценовому регулированию, однако устанавливаемые государством минимальные цены служат для частных игроков на рынке ориентировочным нижним пределом в ценовом коридоре. Для того чтобы поддержать потребительские цены на хлеб на минимальном уровне, Аграрный фонд проводит операции по переработке зерна и реализации полученной муки пекарням по регулируемым ценам (ОЭСР, 2011 год).

Административное установление цен является еще одной попыткой гарантировать минимальные цены производителям молока и сахарной свеклы. В 2006 году Украина установила минимальные цены на закупку молока молочной промышленностью. Это административная мера не поддерживается субсидиями или ограничением импорта. После 2006 года минимальные цены на молоко не вводились.

Ценовая поддержка сахара обеспечивается с помощью национальной производственной квоты, устанавливаемой на ежегодной основе. С ее помощью устанавливаются минимальные цены продажи сахарной свеклы в пределах этой квоты, а также на продукт переработки (сахар). В 2010 г. эти меры дополнялись выплатами на поддержку фермеров из расчета на 1 гектар засеянной площади. В 2010 году минимальная регулируемая цена на сахар, получаемый из сахарной свеклы, была установлена в размере 4 250 гривен за 1 тонну (535 долл. США за 1 тонну). Если учесть, что в 2010 году среднемировая рыночная цена на сахар составляла 470 долл. США за 1 тонну, то это означает, что внутренняя цена была на 14 процентов выше³.

В 2008–2010 годах общая сумма выплат из расчета за 1 тонну продукции составила 17 процентов общего объема ОПП, и около 95 процентов этих выплат пошли на субсидирование продукции животноводства, в том числе говядины и телятины, молока, свинины, птицы, яиц и баранины (ОЭСР, 2011 год). Эти субсидии частично финансировались за счет прямых бюджетных ассигнований в рамках Государственной программы развития животноводства и частично за счет перенаправленных налоговых поступлений: переработчики мясомолочного сырья не платили НДС в государственный бюджет со своей готовой продукции, а «перенаправляли» его в адрес производителей молочного и мясного сырья в животноводческой отрасли.

Кроме того, производители сырья могут также переводить НДС, причитающийся с их сырьевой и переработанной продукции, на специальный счет, предназначенный для финансирования закупок входных ресурсов для сельского

³ Ежедневная цена на сельхозпродукцию на Международной товарной бирже.

хозяйства, что также является поддержкой производителей сельскохозяйственных ресурсов (семян, удобрений, кормов и т.д.). Субсидии на приобретение входных ресурсов представляют собой самую крупную категорию в ОПП, и их основная доля (81 процент в 2008–2010 годах) поступает через этот механизм аккумуляции НДС. Трансферы средств, выделяемых через этот механизм платежей НДС, возросли с 2,6 млрд. гривен в 2008 году до 7,7 млрд. гривен в 2009 году и до 8 млрд. гривен в 2010 году (ОЭСР, 2011 год).

Намеченные в бюджете цели по оказанию помощи в виде субсидий, выплачиваемых из расчета за 1 тонну готовой продукции, не были достигнуты. Например, в 2009 году производители говядины и телятины, свинины и птицы получили только 10 процентов первоначально заявленных в бюджете выплат. В 2010 году новых субсидий из расчета за 1 тонну готовой продукции не предоставлялось, если не считать части средств, полученных в порядке возмещения задолженностей за 2009 год. Таким образом, предсказуемость субсидирования находится под большим вопросом и затрудняет принятие решений фермеров и инвесторов в продовольственный сектор.

Другая часть субсидий на приобретение производственных ресурсов выделяется в виде льготного кредитования на выплату процентных ставок по кратко- и долгосрочным займам, полученным на покрытие издержек, связанных с производством, а также на цели инвестирования. Кроме того, для облегчения налогового бремени на сельхозпроизводителей правительство вместо действовавших до 1998 года 12 различных налогов ввело единый фиксированный сельскохозяйственный налог, с тем чтобы упростить и снизить общий уровень налогообложения, поскольку предприятия, удовлетворяющие положениям единого фиксированного сельскохозяйственного налога, также получают льготы в виде сниженной ставки по другим обязательным бюджетным платежам, таким как платежи в Пенсионный фонд.

2.2 Политика торговли сельхозтоварами до и после присоединения к ВТО

После 2008 года основным локомотивом реформ в сфере торговой политики стало долгожданное присоединение к ВТО. В национальное законодательство были внесены существенные изменения, с тем чтобы привести торговую политику Украины в соответствие с обязательствами перед ВТО, в частности по вопросам предоставления доступа на свой рынок.

Доступ на рынок

В соответствии с ее обязательствами перед ВТО Украина обязана значительно снизить барьеры на импорт сельскохозяйственной и продовольственной продукции, причем большая часть таможенных пошлин должна была быть снижена к 2011 году, а другая часть к 2012 и 2013 годам. Доступ импорта на ее рынок должен быть расширен главным образом за счет сглаживания пиков таможенных пошлин. Усредненные

ставки таможенных пошлин на сельхозпродукцию до и после присоединения к ВТО показаны в таблице 4. До присоединения к ВТО в Украине действовала торговая средневзвешенная ставка пошлин РНБ (режим наибольшего благоприятствования) на сельхозпродукты в размере 18,2 процента. В 2011 году в соответствии с обязательствами перед ВТО она была снижена до 7,9 процента, а при применении взвешенного коэффициента по импорту его связанная ставка составила 10 процентов.

Таблица 4. Распределение применяемых таможенных пошлин на сельхозпродукты по ставке РНБ, 2011 год

	Окончательная связанная ставка, %	Применяемая ставка РНБ, %	
		2008 год	2011 год
Простая средняя	11,16	13,8	9,5
Средневзвешенная (по импорту)	10,0	18,2	7,9

Источник: WTO Tariff Profiles (и <http://stat.wto.org>) и USAID (2008).

В результате присоединения к ВТО были проведены самые крупные снижения таможенных пошлин на импорт чувствительных продовольственных товаров, которые оказались незащищенными перед более серьезными конкурентами на внешнем рынке. Так, в 2010 году таможенная пошлина на свинину была снижена с 42 процентов до 12 процентов. Также в 2010 году ставки таможенных пошлин на птицу сократились с 31 процента до 5–15 процентов, а таможенные пошлины на замороженную говядину и сливочное масло – соответственно с 29 процентов до 15 процентов и с 28 процентов до 10 процентов (ОЭСР, 2011 год). Были значительно снижены и ставки таможенных пошлин на зерно, однако это, как можно предположить, не будет иметь серьезных последствий, учитывая конкурентоспособность и высокий уровень экспорта зерна. Связанная таможенная пошлина на подсолнечное масло была установлена на относительно высоком уровне – 30 процентов.

Таблица 5. Распределение применяемых таможенных пошлин на сельхозпродукты по ставке РНБ с разбивкой по категориям пошлин, 2011 год

Частотное распределение		Без пошлины	0 <= 5	5 <= 10	10 <= 15	15 <= 25	25 <= 50	50 <= 100	> 100
		Тарифные линии и стоимость импорта (в процентах)							
Сельхозпродукты									
Оконч. связанная		12,6	19,6	27,5	13,9	25,5	0,9	0,1	0
Применяемая РНБ	2011	21,2	21,8	26,4	12,1	17,5	0,8	0,2	0,1
Импорт	2010	37,4	19,1	30,5	5,9	1,5	5,1	0,5	0

Источник: WTO Tariff Profiles (<http://stat.wto.org>).

В итоге в 2011 году на территорию Украины поступило 37,4 процента общего объема импорта в стоимостном выражении на беспошлинной основе (таблица 5). Кроме того, для половины всего импорта ставки таможенных пошлин не превышали 10 процентов, и только 13 процентов импорта сельхозпродукции в стоимостном

выражении ввозилось по ставкам таможенных пошлин свыше 10 процентов. Как бы то ни было, Украина добилась существенного прогресса в работе по выполнению своих обязательств по обеспечению доступа импортных продуктов на свой рынок, и в настоящее время уровень таможенных пошлин на импорт сельскохозяйственной продукции, которые установила Украина, является довольно низким. Наивысшие таможенные пошлины установлены на сахар и напитки, а также табачные изделия (таблица 6).

Таблица 6. Применяемые таможенные пошлины по ставке РНБ с разбивкой по группам сельхозпродуктов (в процентах), 2011 год

Группы продуктов	Средняя пошлина	Доля без пошлины	Максимальная пошлина
Продукция животноводства	11.0	9.0	20.0
Молочная продукция	10.0	0.0	10.0
Фрукты, овощи, растения	9.9	18.9	20.0
Кофе, чай	5.8	35.4	20.0
Крупы и крупяные изделия	12.6	3.8	20.0
Семена масличных культур, жир и масло	8.2	21.5	30.0
Сахар и кондитерские изделия	17.5	0.0	50.0
Напитки и табак	12.8	26.2	445.0
Хлопок	1.4	40.0	5.0
Другие сельхозпродукты	5.5	45.2	20.0

Источник: WTO Tariff Profiles (<http://stat.wto.org>).

В ходе присоединения к ВТО Украина оговорила для себя право применять импортную квоты на сахар-сырец из тростника. В 2010 году эта квота составляла 267 800 тонн при ставке таможенной пошлины в 2 процента в пределах квоты и 50 процентов сверх квоты. Однако квота не была востребована полностью: Украина импортировала в итоге лишь 215 381 тонну неочищенного сахара, т.е. 80 процентов установленной квоты.

Экспортные пошлины и количественные ограничения

В рамках обязательств, взятых на себя Украиной в связи с присоединением к ВТО, она должна постепенно снижать экспортные пошлины. Так, ставки экспортных пошлин на семена подсолнечника, установленные в 2008 году на уровне 14 процентов, должны в 2012 году снизиться до 10 процентов, а 50-процентная пошлина на экспорт крупного рогатого скота в живом виде – до 10 процентов, т.е. на 5 процентных пунктов в год.

С признанием статьи XI ГАТТ 1994 года Украина не должна устанавливать никаких количественных ограничений на экспорт. В период 2006-2008 Украина периодически вводила экспортные квоты и запреты на экспорт зерна. После вступления в ВТО в мае 2008 Украина также применяла ограничения на экспорт кукурузы, пшеницы и ячменя⁴, пытаясь таким путем регулировать спрос и предложение на внутреннем рынке в случае неурожая или роста мировых цен. Упомянутая статья ГАТТ разрешает использование запретительных экспортных мер, но лишь на временной основе в целях недопущения острого дефицита продовольствия, и трудно установить обеспечивали ли соблюдение требований данного положения экспортные ограничения Украины. Последнее, официальное ограничение было введено в октябре 2010 года и действовало до мая 2011 года. С тех пор власти страны регулируют объем экспорта путем переговоров с отраслью.

Внутренняя поддержка сельского хозяйства в рамках ВТО

Что касается внутренней поддержки, то обязательства перед ВТО по отношению к искажающим условия торговли мерам субсидирования из «желтой корзины», которые оцениваются с помощью агрегированного показателя поддержки (АПП)⁵, установлены в размере 3 043 млрд. гривен. При нынешнем уровне АПП, который в значительной степени снижен, это означает, что Украина не придется снижать свой уровень внутренней поддержки. Согласно официальному уведомлению Украины, которое она направила в адрес ВТО в 2012 году, ее субсидии в рамках «зеленой корзины»⁶ в 2010 году составили 3 527 млн. гривен, а общий АПП – 2 180

⁴ См. уведомление Украины в адрес Комитета по Сельскому Хозяйству ВТО: G/AG/N/UKR/5/Add.1, 10 января 2011 г.

(http://docsonline.wto.org/GEN_viewerwindow.asp?http://docsonline.wto.org:80/DDFDdocuments/t/G/AG/NUK/R5A1.doc)

⁵ По данным ВТО, все меры внутренней поддержки, которые, как считается, искажают условия производства и торговли (за некоторым исключением), попадают в так называемую «желтую корзину». К ним относятся меры ценовой поддержки или субсидии, непосредственно привязанные к объемам производства. Обязательства по снижению таких категорий субсидирования выражаются через общий агрегированный показатель поддержки (общий АПП). (http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm) При расчетах АПП с целью определения объема поддержки рыночных цен за основу принимаются не текущие мировые цены, а фиксированные мировые справочные цены за прошлые годы. В отличие от АПП, показатель ОПП (см. определение выше) используется для мониторинга и оценки прогресса в реформе сельскохозяйственной политики. АПП же составляет основу договорных обязательств по сокращению внутренней поддержки в Соглашении ВТО по Сельскому Хозяйству. ОПП и АПП тесно связаны, но есть и важные отличия. ОПП охватывает все трансферты производителям в результате сельскохозяйственной политики, в то время как АПП распространяется только на субсидии (не таможенные меры), которые наиболее искажают уровень производства и торговли («желтая корзина»).

<http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport/32035391.pdf>

⁶ Субсидии, отнесенные к «зеленой корзине», не должны искажать условия торговли, а если и вносить искажения, то в лучшем случае минимальные. Они не должны касаться ценовой поддержки и не финансироваться за счет потребителя. В целом, они должны резервироваться для таких программ,

млн. гривен. Субсидии Украины, классифицируемые как трансферы по условиям «зеленой корзины», со временем существенно выросли. В 2000–2002 годах эти меры потребовали 677,3 млн. гривен (в среднегодовом исчислении) и в 2004–2006 годах 2 424,1 млн. гривен.

В 2010 году на субсидии для производителей сахарной свеклы приходилось 94 процента общего объема АПП. Из этой суммы 90 процентов средств было направлено через механизм ценовой поддержки на поддержание минимальных цен, которые установлены на уровнях, значительно превышающих мировые рыночные цены. Поддержка конкретных продуктов, о которой Украина сообщила ВТО в 2010 году, также включала субсидии на производство молока, которое в 2010 году через систему возврата НДС получила 1 448 млн. гривен.

Кроме того, Украина уведомила ВТО о том, что она оказывает поддержку сельхозпроизводителям (без привязки к конкретным продуктам) за счет использования специальных механизмов аккумуляции НДС, которые не включены в общий объем АПП. Эти средства составили 7 099 млн. гривен. Однако эти трансферты подпадают под действие положений *de minimis* и поэтому не учитываются в общем показателе АПП.

3. Недавние изменения в аграрной политике

Присоединение Украины к ВТО потребовало внесения значительных изменений в национальное законодательство, регулирующее условия торговли и субсидирование сельского хозяйства. Хотя Украина делает все возможное для выполнения своих обязательств перед ВТО в том, что касается предоставления доступа на свой рынок и субсидирования сельского хозяйства, возник ряд конкретных проблем, тормозящих эффективное соблюдение обязательств и снижающих выгоды от вступления в ВТО.

Что касается ограничений экспорта зерна, то они не устанавливаются напрямую правительством, а обговариваются с отраслью на каждый сезон. Так, в сентябре 2012 года Министерство сельского хозяйства Украины и зерновые трейдеры подписали Меморандум о взаимопонимании, который установил максимальный объем экспорта зерна на сезон 2012/2013 годов: 19,4 млн. тонн по всем зерновым культурам, включая 4 млн. тонн пшеницы, 3 млн. тонн ячменя и 12,4 млн. тонн кукурузы. Впоследствии в Меморандум были внесены поправки с увеличением уровня экспорта.

С другой стороны, становится понятно, что у государства, учитывая финансовые трудности, с которыми ему приходится сталкиваться, не так много

которые не нацелены на конкретные продукты, и включать меры прямой поддержки доходов фермеров, если такие меры не соотносятся («не связаны») с текущими уровнями производства или ценами.
(http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm)

возможностей для расширения поддержки сельскому хозяйству. Действительно, согласно проекту закона о национальном бюджете на 2013 год, расходы на аграрные и продовольственные программы сокращены до 4 млрд. гривен с 8,6 млрд. гривен в 2012 году, хотя доля этих программ в общем государственном бюджете остается почти на том же уровне: 2,3 процента в 2013 (в 2012 доля составила 2,4 процента)⁷.

В сентябре 2012 года Украина обратилась к ВТО с просьбой о пересмотре ее обязательств в отношении предоставления доступа на ее рынок по более чем 371 тарифной линии, которые были оговорены в ее протоколе о присоединении. Хотя список продуктов пока не уточнен, скорее всего они включают значительное количество продовольственных продуктов. Эта просьба вызвала широкую волну обеспокоенности среди членов ВТО, и на заседании Совета по торговле товарами, состоявшемся в декабре 2012 года, 30 членов обратились к Киеву с призывом отозвать этот спорный запрос ввиду беспрецедентности его масштабов. Хотя статья XXVIII ГАТТ дает право на проведение новых переговоров по условиям присоединения, она обычно использовалась для целей внесения небольших технических корректировок в график урегулирования таможенных пошлин того или иного члена, но не для полного пересмотра упомянутых условий. В свое оправдание Украина сослалась на несбывшиеся ожидания о дополнительных мерах глобальной либерализации, которые ожидалось от других членов ВТО, о чем предстоит договариваться на Дохинском раунде переговоров.

4. Заключительные замечания

С 2008 года торговля Украины агропродукцией, а также государственная поддержка сельхозпроизводства находились под влиянием двух основных факторов: реформ, которые потребовались в связи с присоединением к ВТО, и финансово-экономического кризиса, начавшегося в 2008 году. Сельское хозяйство Украины, как и остальная ее экономика, серьезно пострадали от внутривалютной и экономической нестабильности, обострявшейся глобальным финансовым кризисом 2008 года. Тяжелый удар Украине нанесла начавшаяся в 2008 году экономический спад, в результате которого в 2009 году экономика потеряла 14,8 процента своего объема в реальном выражении. В 2008 году курс украинской гривны снизился на 38 процентов по отношению к доллару США, в результате выросли цены на импортируемую продукцию, включая такие продовольственные товары, как свинина и птица. В то же время девальвация улучшила конкурентоспособность украинских экспортеров. Хотя в 2010 и 2011 годах страна сумела вернуться к тенденции положительного роста, дефицит финансовых средств, дефицит текущих счетов и внешняя задолженность продолжали нарастать. Это значит, что на сегодняшний день приоритетом Украины является макроэкономическая стабильность, для которой необходимы меры финансовой экономии. Одним из отголосков этого явления стало сокращение объема

⁷ Источник: <http://agroconf.org/content/uak-agrarniy-mizer-derzhbyudzhetu-2013>

государственных средств, выделяемых на помощь сельскому хозяйству, а расширение такой помощи в краткосрочной перспективе представляется нереальным.

В то же самое время необходимость соблюдать обязательства перед ВТО в отношении доступа к рынку сулит сокращение поступлений в государственный бюджет от сбора импортных пошлин, создает дополнительное давление на налоговую составляющую бюджета. Кроме того, двойной эффект от снижения торговых барьеров и экономической рецессии сильно ударил по производителям молока и мяса, а также других товаров, конкурирующих с импортом. Вполне вероятно, что именно эти вопросы стали причиной недавней просьбы Украины о пересмотре ее обязательств перед ВТО в отношении таможенных пошлин.

Украина располагает огромным сельскохозяйственным потенциалом в силу своих природных условий, но реализовать этот потенциал полностью пока не удастся, отчасти из-за непоследовательности политики. Главная задача для украинской аграрной политики заключается в том, чтобы субсидирование сельского хозяйства было стабильным, прозрачным и предсказуемым, чтобы были установлены четкие цели и механизмы, чтобы обеспечивались такое положение, при котором производители могли получать необходимую поддержку, но чтобы степень ее искажающего воздействия на условия производства и торговли были минимальными. В последнее десятилетие уровень поддержки производителей подвергался большим колебаниям, и именно недавние изменения в аграрной политике способствовали появлению этой непредсказуемости.

Для того чтобы в полной мере пожинать плоды присоединения к ВТО и расширять экспорт своей сельскохозяйственной и продовольственной продукции (а также улучшить снабжение внутреннего рынка), Украине также необходимо уделять первоочередное внимание проблеме безопасности и качеству продовольствия и для этого внедрять системы сертификации продукции, способные гарантировать соблюдение международно-признанных стандартов. Если в среднесрочной перспективе государственная поддержка будет увеличена, то правительство, вместо того, чтобы оказывать ценовую поддержку производителям, сможет увеличить трансферы в рамках «зеленой корзины» с целью укрепить продовольственную безопасность и повысить качество продуктов. Правительство могло бы расширить программы по улучшению экологии, развитию сельских районов, стимулированию инвестиций в инфраструктуру племенного животноводства и субсидирования программ страхования урожаев. Присоединение к ВТО выдвигает ряд вызовов, преодоление которых возможно только через модернизацию агрополитики и выработку новых подходов к концепции внутренней поддержки, ставя долгосрочные цели улучшения производительности и конкурентоспособности и повышая предсказуемость упомянутых программ.

Литература

Kobuta, I., Zhygadlo, V., Luzhanska, T. (2010) “Ukraine’s second year in WTO: Trends in foreign trade in goods and analysis of compliance with commitments”, UNDP Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre

http://cesd.org.ua/files/Book_Ukraine_WTOII_ENG_web.pdf

Nivievskiy, O. (2012) “ The Draft Law ‘On Agriculture’: Questionable Objectives and Inappropriate Instruments”, APD Policy Paper Series, German-Ukrainian Agricultural Policy Dialogue, May 2012,

http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/Agriculture_dialogue/2012/APD_PP_2012_1_Draft_Law_on_Agriculture_en.pdf

OECD (2011) “Agricultural policies in OECD countries and emerging economies”, 2011, Part II: Country Chapters

USAID (2008) “Ukraine's WTO membership: a review of commitments and commentaries to them” (available in Ukrainian only at

<http://www.ier.com.ua/en/publications/books/?pid=1510>)

WTO (2012) Notification concerns domestic support commitments for the calendar year 2010 (Ukraine), G/AG/N/UKR/13, 19 October 2012