

Л.А. Зубченко

ПРИСОЕДИНЕНИЕ К ВТО И СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО РОССИИ

До окончания Уругвайского раунда переговоров в рамках ГАТТ специального соглашения о регулировании международной торговли сельскохозяйственными товарами не существовало. Между тем специфика аграрного сектора любой страны состоит в его тесной связи с безопасностью государства, которая требует максимального уровня самообеспечения жизненно важными видами сельскохозяйственного сырья и продуктами питания. Именно поэтому развитию этого сектора в каждой стране, а также экспорту и импорту сельскохозяйственной продукции уделяется особое внимание.

Соглашение ВТО по сельскому хозяйству

Соглашение по сельскому хозяйству (ССХ), принятое на Уругвайском раунде и вступившее в силу 1 января 1995 г., предусматривает осуществление программы постепенных преобразований в аграрном секторе стран-членов ВТО. Цель соглашения – создание «честной и справедливой, ориентированной на рынок системы сельскохозяйственной торговли путем соблюдения странами новой дисциплины» (11, с. 255). Наиболее важным элементом ССХ являются его новые правила, которые требуют от стран-участниц осуществления ряда мер, главными из которых являются следующие:

1) отмена нетарифных мер (количественных ограничений, принудительного лицензирования, изменяемых налогов) путем их пересчета в эквивалентный таможенный тариф с добавлением его к действующей ставке таможенного тарифа; тарифные ставки, полу-

чаемые в результате такой тарификации, а также тарифы, применяемые к другим товарам, называются связанными;

2) снижение тарифов в среднем на 37% промышленно развитыми странами (ПРС) в течение шести лет и на 24% развивающимися странами (РС) в течение 10 лет; от наименее развитых стран снижения тарифов не требовалось;

3) сокращение экспортных субсидий как по стоимости, так и по охвату; ПРС должны сократить экспортные субсидии на 36% в течение шести лет по сравнению с уровнем базового периода 1986–1990 гг., а объем субсидированного импорта – на 21%; для РС сокращение составляет соответственно 24 и 14% в течение 10 лет;

4) сокращение внутренней поддержки сельского хозяйства на основе установленного потолка совокупной (агрегированной) меры поддержки (СМП); ПРС должны сократить СМП на 20% в течение шести лет от среднего уровня 1986–1988 гг., а РС – на 13,33% в течение 10 лет.

Основные обязательства стран ВТО по ССХ представлены в табл. 1.

Таблица 1 (7, с. 60)

**Обязательства стран ВТО по Соглашению о сельском хозяйстве
(в проц.)**

| Обязательства | Развитые страны (1995–2000) | Развивающиеся страны (1995–2004) |
|---|--------------------------------|-------------------------------------|
| Внутренняя поддержка – общее сокращение СМП | 20 | 13,33 |
| Экспортные субсидии – сокращение объема субсидий | 36 | 24 |
| – сокращение объема субсидируемой продукции | 21 | 14 |
| Импортные тарифы – среднее сокращение по всем сельскохозяйственным товарам | 36 | 24 |
| – минимальное сокращение по каждой тарифной линии | 15 | 10 |

Правила ВТО не предусматривают полной отмены государственного субсидирования сельского хозяйства, а лишь требуют установления его максимального порога. Необходимость внутренней государственной поддержки сельского хозяйства связана с тем, что ослабление конкурентоспособности и сокращение объемов отечественного производства приводят к росту доли импортной продукции в продовольственном балансе страны, что снижает до опасного предела уровень ее продовольственной безопасности и порождает риски социально-экономических потрясений. Таким образом, принимаемые страной обязательства по либерализации торговли должны учитывать необходимость снижения указанных рисков. Анализ правил ВТО показывает, что в ходе переговоров существуют возможности минимизировать такие риски.

Правила ВТО, зафиксированные в ССХ, предусматривают следующую классификацию внутренних мер поддержки сельского хозяйства:

- меры «голубой корзины», включающие выплаты за снижение объемов производства, являются формой компенсации доходов производителей и не влияют на предложение продукции на мировом рынке;

- меры «зеленой корзины», которые не способствуют увеличению объема сельскохозяйственного производства и не оказывают разрушительного воздействия на международную торговлю; к ним относятся, например, затраты на развитие консалтинга, научные исследования, улучшение пенсионного обеспечения, страхование урожаев и информационно-консультационное обслуживание, на ветеринарные и фитосанитарные меры, совершенствование инфраструктуры, содержание стратегических продовольственных запасов, на программы регионального развития, содействие структурной перестройке сельскохозяйственного производства и др.;

- меры специального и дифференцированного режимов (Сид), принятые только для РС, включают инвестиционные субсидии и частичную компенсацию затрат при покупке материально-технических средств;

- меры «желтой корзины», количественно выражаемые в показателе СМП, включают виды поддержки, которые направлены на стимулирование сельскохозяйственного производства и по этой причине нарушают нормальные условия конкуренции на мировом рын-

ке; к ним относятся дотации на продукцию животноводства и растениеводства, компенсации части затрат на приобретение материально-технических средств, льготное кредитование, ценовая поддержка отечественных производителей, льготы на транспортировку сельхозпродукции и др.

Если три первые категории мер поддержки не подлежат обязательному сокращению, поскольку непосредственно не влияют на условия конкуренции, то меры «желтой корзины» подлежат сокращению по определенным правилам. Если стоимостная оценка СМП превышает для ПРС 5%, а для РС – 10% стоимости валовой продукции сельского хозяйства, то эти меры подлежат сокращению в течение периода, составляющего шесть лет для ПРС и 10 лет для РС.

Анализ реализации положений ССХ до конца 2000 г. Показывает, что к концу 2000 г. связанные тарифы охватывали почти 100% продуктовых линий сельскохозяйственной продукции против 35% до завершения Уругвайского раунда. Для промышленной продукции эти показатели составляли соответственно 83 и 43% (17, с.19). Хотя расчет среднемирового уровня тарифов на сельскохозяйственную продукцию затруднен из-за чрезвычайной сложности тарифных систем различных стран, по некоторым оценкам он составляет не менее 62%, что во много раз превышает средний уровень тарифов на промышленную продукцию (17, с.20). Сельское хозяйство во всех странах, особенно в США, ЕС и Японии, характеризуется высоким уровнем государственной защиты, о чем можно судить, например, по уровню тарифной защиты рынков отдельных видов сельскохозяйственной продукции, представленной в табл. 2.

Таблица 2 (17, с.20)

Уровень импортных тарифов на некоторые сельскохозяйственные товары на конец 2000 г. (в %)

| Товары | Евросоюз | США | Япония | Швейцария |
|-----------------|----------|-------|--------|-----------|
| Сахар | 219,2 | 183,6 | 214,2 | 249,1 |
| Сливочное масло | 162,6 | 117,3 | 558,5 | 965,6 |
| Говядина | 111,4 | 26,4 | 50,2 | 251,6 |

Требуя от других стран связывания тарифов на более низком уровне и их последующего снижения, ведущие ПРС проводят активную политику защиты своих рынков. Так, в Японии тарифы на импортируемый рис достигают 2600%, что создает непреодолимый барьер на пути риса, экспортируемого, например, из Индии (14, с.6).

Объемы субсидирования экспорта сельскохозяйственной продукции в мире довольно значительны, особенно в ЕС. В табл. 3 представлены данные о расходах всех стран ВТО и ЕС на субсидирование сельскохозяйственного экспорта в 1995–1998 гг. В таблице приводятся суммы обязательств стран по использованию экспортных субсидий и данные об уведомлении (нотификации) органов ВТО об использовании субсидий. Объем фактических субсидий может быть выше, чем это указано в табл. 3, так как не все страны своевременно уведомляют о них органы ВТО. Значительная часть обязательств по экспортным субсидиям (68,6%) и по их использованию (89%) приходится на долю ЕС.

Таблица 3 (17, с.36)

Экспортные субсидии: обязательства и использование
(в млн. долл.)

| | 1995–1998 |
|---------------------------------------|-----------|
| Все страны ВТО | |
| Обязательства по экспортным субсидиям | 71 255 |
| Уведомление об использовании субсидий | 26 134 |
| Доля использования субсидий (в проц.) | 36,7 |
| Европейский союз | |
| Обязательства по экспортным субсидиям | 48 876 |
| Уведомление об использовании субсидий | 23 257 |
| Доля использования субсидий (в проц.) | 47,6 |

Что касается внутренней поддержки сельского хозяйства, то она также в ПРС во много раз превышает соответствующие суммы, расходуемые РС. По данным ОЭСР, в 1999 г. объем субсидий в ПРС составлял 283 млрд. долл., или 40% от валового сельскохозяйственного производства, в том числе в США — 54 млрд. (24%), в ЕС — 114 млрд. (49%) и в Японии — 58 млрд. (65%) (14, с.7). Для сравнения: в Индии сумма субсидий составила 7 млрд. долл., или 6,5% валового сельскохозяйственного продукта, а в России — 3,5 — 4% (9, с.94).

Каждая страна организует защиту национального сельского хозяйства с учетом местных условий и потребностей. В США эта защита осуществляется в основном с помощью импортных тарифов и тарифных квот. США лицензируют импорт молочных продуктов (что вызывает протесты ЕС), установили тарифные квоты на табак. Кроме того, они оказывают масштабную помощь своим производителям и

экспортерам сельскохозяйственной продукции в трех основных формах: оказание прямой финансовой поддержки фермерам и экспортерам; государственное кредитование и гарантирование экспорта; продовольственная помощь.

В 1996 г. в США был принят Федеральный закон об улучшении и реформировании сельского хозяйства, который ориентировал эту отрасль на развитие внешних рынков и увеличение доли продукции с высокой добавленной стоимостью в экспорте. В дополнение к закону федеральное правительство утвердило две новые программы поддержки национальных производителей: Программу гарантирования кредитов поставщиков и Программу гарантий по инфраструктуре. В 1996 г. был также принят Закон о свободе для ферм, который имел целью вывести федеральное правительство из фермерского бизнеса, а также сократить федеральные субсидии этой отрасли к 2002 г. с 9 млрд. до 4 млрд. долл. Однако эти положения закона не были выполнены: в 2000 финансовом году на субсидирование сельскохозяйственного производства было расходовано 29,9 млрд. долл. (10, с.35–36).

В мае 2002 г. президент США подписал Закон о защите ферм, предусматривающий массированные государственные субсидии для сельского хозяйства. Закон рассчитан на 10 лет, в течение которых из федерального бюджета будет выделено 190 млрд. долл. на поддержку производителей зерна, сои, хлопка, шерсти, фруктов, овощей и молочной продукции. Принятие данного закона свидетельствует об отказе нынешней администрации от доктрины сокращения государственного вмешательства. В июле 2002 г. американский сенат принял решение о выделении национальному сельскому хозяйству в период до 2006 г. 151,5 млрд. долл. (13, с.79). Программы продовольственной помощи РС предоставляют благоприятные возможности для ликвидации продовольственных излишков. В рамках программы «Продовольствие для дела мира» (известной как Закон 480) в 2001 фин. г. из США экспортировали 2,6 млн. т сельскохозяйственных товаров на сумму в 493 млн. долл.

В *Китае* наиболее уязвимыми для международной конкуренции секторами сельского хозяйства являются производство шерсти, хлопка и пшеницы. Высвобождение рабочей силы в этих секторах может достигнуть к 2010 г. 10 млн. человек (10, с.67). В процессе переговоров о присоединении к ВТО Китай оговорил для себя возмож-

ность защиты сельского хозяйства, в том числе в области неадресного субсидирования отрасли. Коэффициент поддержки (отношение субсидий к стоимости производства) зафиксирован на уровне 8,5% — ниже, чем 10%, обычно предоставляемых РС. Среди новых форм защиты внутреннего сельскохозяйственного рынка Китая — правила сертификации импортного продовольствия, введенные весной 2001 г., которые привели к задержке в портах КНР судов с грузом сои и бобов из США. Еще одна мера защиты — вступившие в действие весной 2001 г. правила по использованию сельскохозяйственных культур с измененной генной структурой, которые предусматривают длительные лабораторные и полевые исследования.

В *Польше* защите аграрного сектора уделяется особое внимание. Импорт сельскохозяйственной продукции пока мало затронут либерализацией, а таможенные пошлины составляют 80% и более (10, с.116). На некоторые сельскохозяйственные продукты — срезанные цветы, муку, масло, хмель, переработанные помидоры и т.д. — в 2000—2001 гг. был установлен дополнительный таможенный сбор на основе специальной защитной оговорки, включенной в ССХ. Для ограничения импорта сельскохозяйственной продукции Польша широко применяет нетарифные барьеры, в том числе временные запреты на ввоз некоторых видов продовольствия, установление минимальных цен закупок; компенсационные доплаты для производителей картофеля и крахмала; льготное кредитование реструктуризации и модернизации предприятий, производящих и перерабатывающих аграрную продукцию, экспортные субсидии и т.д.

Политика США, ЕС и других ПРС, которые не только «разрабатывают правила регулирования торговли сельскохозяйственной продукцией в рамках ВТО, но и являются главными нарушителями этих правил» (14, с.7), встречает активное сопротивление со стороны РС. В ходе подготовки к новому раунду торговых переговоров в рамках ВТО, который начался в ноябре 2001 г. в Дохе (Катар) и был назван некоторыми экспертами «раундом развития», РС выступили с предложением обсудить вопрос о полном устранении сельскохозяйственных субсидий. ЕС сразу отверг это предложение, тогда как США, стремясь привлечь на свою сторону РС, выступили за полное открытие аграрных рынков. Предстоящее обсуждение проблем сельскохозяйственной торговли будет весьма острым и займет несколько лет. А пока многие страны подают жалобы в органы ВТО на политику

ПРС, затрудняющих сельскохозяйственный экспорт РС, от которого зависит их социальноэкономическое развитие. Так, в конце сентября 2002 г. Бразилия, поддержанная Австралией, выдвинула обвинения против ЕС и США, которые защищают свои рынки от импорта сахара и хлопка, что приводит к падению мировых цен. В результате ЕС импортирует 1,2 млн. т сахара по «обрушившимся» ценам, а затем после переработки реэкспортирует его с предоставлением экспортных субсидий.

ПРС пользуются тем, что, будучи «старыми» членами ВТО (т.е. вступившими в эту организацию до Уругвайского раунда и заключения ССХ), сумели добиться для себя относительно высоких уровней защиты и поддержки сельскохозяйственного производства, которые, как отмечалось выше, устанавливались на основе базисного периода 1986–1990 гг. Различия между старыми и новыми членами ВТО в исходных уровнях поддержки аграрного сектора и в принятых темпах либерализации сельскохозяйственной торговли еще более возрастают, поскольку новые члены оказываются в относительно худших (более жестких) условиях рыночной деятельности. Это усиливает риски ухудшения позиций новых членов на международном аграрном рынке.

Опыт присоединения к ВТО бывших соцстран

ССХ определяет для вновь вступающих стран СНГ обязательства, которые оказываются гораздо строже, чем условия, принятые странами при создании ВТО. Дело в том, что новые страны вступают в ВТО на условиях, согласованных со странами, уже являющимися членами ВТО. Это дает возможность странам-кандидатам и членам ВТО в ходе переговоров добиваться друг от друга особых условий и обязательств, более гибко трактуя правила и процедуры ВТО. К настоящему времени из стран СНГ закончили переговорный процесс и официально получили статус членов ВТО Киргизия (20 декабря 1998 г.), Грузия (14 июня 2000 г.), Молдова (2001). Из бывших советских республик членами ВТО являются также Латвия, Литва и Эстония. Продолжают вести переговоры Армения, Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Россия, Украина, Узбекистан (Туркестан и Таджикистан не подавали заявок о вступлении в ВТО). При этом Беларусь, Россия

и Казахстан испытывают определенные трудности в переговорах по сельскому хозяйству.

Латвия — первая из балтийских республик, вступивших в ВТО (февраль 1999 г.). В ходе переговоров от нее потребовали устранить ряд мер, включая контроль над ценами на продукты переработки зерна. Для подсчета СМП был взят базовый период 1994–1996 гг. Более детально был подсчитан средний уровень поддержки по конкретным продуктам. Помимо этого в меморандуме Латвии были представлены данные по финансированию научно-исследовательской работы в области сельского хозяйства, развитию консалтинговых услуг и т.д., которые были включены в «зеленую корзину».

Эстония, ставшая членом ВТО в ноябре 1999 г., для подсчета обязательств по внутренней поддержке применяла базовый период 1995–1997 гг. Расходы, не связанные с конкретным продуктом, были гораздо ниже 5% валового продукта сельского хозяйства. Единственная мера, подпадающая под сокращение, — субсидирование процентной ставки по кредитам для сельскохозяйственных производителей.

Киргизия, присоединившаяся к ВТО в декабре 1998 г., сумела включить в обязательства возможность использования инвестиционных субсидий в сельском хозяйстве, что стало важным прецедентом для других стран СНГ. Отсутствие реальных средств в бюджете для поддержки сельского хозяйства позволило стране взять на себя обязательства по существенной либерализации своего торгового режима. Процесс присоединения Грузии к ВТО был относительно краток (июнь 1996 г. — 14 июня 2000 г.), что объясняется ориентацией правительства на Запад, низким фактическим уровнем тарифных ставок и внутренней поддержки сельского хозяйства.

Как показывает опыт, в процессе переговоров с ВТО в первую очередь следует обратить внимание на такие ключевые моменты, как адекватная классификация мер поддержки, их наилучшее распределение по четырем категориям, выбор базового периода для расчета исходных уровней поддержки и стоимости валовой продукции сельского хозяйства, выбор валюты для измерения объема СМП, длительность периода сокращения.

Самое большое различие между основателями ВТО и ее новыми участниками существует в области тарифных уступок, и потому наиболее сложной проблемой при проведении переговоров по сельскому хозяйству является согласование уровня тарифной защиты

сельскохозяйственных рынков. Переговоры о членстве на условиях, согласуемых со странами — членами ВТО, позволяют им добиваться односторонних уступок при установлении тарифов на продукты первостепенной важности для рынка страны-кандидата. Данные по фактическим и связанным тарифным ставкам дают основание полагать, что в большинстве стран не наблюдается особой активности в повышении тарифов до связанных уровней.

Признано, что переговоры о доступе на рынок являются самыми трудными при вступлении в ВТО. Именно в этой сфере осуществляется наибольшее давление на страны-кандидаты со стороны ведущих мировых экспортеров продукции сельского хозяйства, которое проявляется по следующим направлениям: 1) от стран-кандидатов требуют отказа от использования тарифных квот и специальных защитных мер по отношению к импорту сельскохозяйственной продукции; 2) устанавливаются жесткие графики снижения ввозных пошлин, что достаточно сложно для стран, имеющих собственное производство таких чувствительных продуктов, как сахар, мясные продукты, масло, вино и т.д.; 3) страны кандидаты должны принять правила ВТО о тарификации нетарифных барьеров, с учетом которых устанавливаются связанные тарифы.

В целом нынешний уровень тарифной защиты сельскохозяйственных рынков в странах СНГ гораздо ниже, чем в ПРС. Так, действующие тарифы на импорт говядины в большинстве стран СНГ не превышают 15%, тогда как в ЕС в 2001 г. они составляли 108%. На белый сахар тарифы в ЕС составляют 80%, тогда как на Украине — 30, в России — 25, в остальных странах СНГ — менее 15% (8, с.32). Данные о таможенных пошлинах по некоторым сельскохозяйственным продуктам в странах СНГ и ЕС приведены в табл. 4. Требования снизить и без того невысокие тарифы еще на треть могут отрицательно повлиять на внутреннее производство сельскохозяйственной продукции в странах СНГ.

Как показывают данные табл. 4, уровень либерализации сельскохозяйственных рынков в странах СНГ в области импортных пошлин выше, чем в ЕС. По этой причине установление уровня связанных тарифов иногда может означать их повышение относительно сложившихся ставок таможенных пошлин. Однако нажим со стороны членов ВТО вряд ли позволит реализовать эту возможность. Работа над обязательствами по связыванию таможенных тарифов не только

сложна по существу, но и весьма велика по объему. Так, Грузия приняла на себя обязательства по 1126 тарифным линиям, из которых 398 были определены в результате двусторонних переговоров с 30 странами. Киргизия приняла обязательства по 1373 тарифным линиям, что потребовало согласования с ведомствами многих стран. Для снижения рисков «избыточной» либерализации национальных сельскохозяйственных рынков страны СНГ могут принять следующие меры (8, с.38):

– при определении тарифов целесообразно соблюдать баланс между возможностью доступа на рынок импортных товаров, защитой отечественных производителей и пополнением государственной казны за счет таможенных платежей;

Таблица 4 (8, с.33)

**Таможенные пошлины на некоторые сельскохозяйственные
продукты в странах СНГ и ЕС (в %)**

| Продукты | Армения (1999) | Узбеки- стан (2000) | Украина (1999) | Россия (1998) | Беларусь (1998) | ЕС (2001) |
|-----------------------|-------------------|------------------------|-------------------|------------------|--------------------|--------------|
| Говядина | 10 | 3 | 18 | 26 | 15 | 108 |
| Свинина | 10 | 3 | 20 | 24 | 15 | 19 |
| Масло сли- вочное | 10 | 3 | 30 | 20 | 20 | 63 |
| Сыр и творог | 10 | 3 | 30 | 22 | 15 | 40 |
| Картофель | 10 | 10 | 5 | 14 | 13 | 7 |
| Чай | 10 | 10 | 5 | 14 | 13 | 1 |
| Пшеница | 0 | 3 | 15 | 5 | 5 | 12 |
| Подсолнечное масло | 10 | 3 | 30 | 15 | 16 | 6 |
| Сахар | 10 | 3 | 30 | 4 | 7 | 50 |
| Белый сахар | 10 | 3 | 30 | 25 | 25 | 80 |

– переговорный потенциал стран СНГ не стоит тратить на решение использовать специальные защитные меры или тарифные

квоты, так как в ближайшее время они, вероятно, будут отменены на основе решений ВТО;

— в обязательства о доступе на рынок целесообразно включить положение о том, что после присоединения страны к ВТО сокращение тарифов будет возможно только после окончания переходного периода.

В ходе переговоров трудности возникают в связи с выбором базисного периода для расчета показателей уступок и обязательств по либерализации торговли. Известно, что в середине 90-х годов экономический кризис привел к резкому сокращению поддержки сельского хозяйства во всех странах СНГ. По правилам ВТО в качестве базового периода выбирается трехлетие, предшествующее началу переговоров. Для большинства стран СНГ это означает, что за основу расчетов должны быть приняты показатели тех лет, когда сложились весьма низкие уровни поддержки производителей. Обязательство вступающих в ВТО стран снижать эти и без того низкие уровни поддержки может серьезно ущемить интересы национальных производителей. Это приведет также к увеличению различий между странами по уровню реальной поддержки сельского хозяйства. Некоторые представители стран СНГ предлагают принять в качестве базового не трехлетний, а более длительный период, или трехлетний, но более ранний период. Однако эти предложения не находят поддержки в рабочих группах.

Определенные трудности связаны с выбором валюты для расчета СМП. Те страны, которые выполняли расчеты показателей СМП в твердой валюте, получили дополнительные преимущества. Например, в 1995–1998 гг. польский злотый потерял более 50% своей стоимости по сравнению с долларом США. Но поскольку расчеты СМП были сделаны польской стороной в долларах, то фактическая величина значений СМП в польских злотых за этот период увеличилась. Таким образом, девальвация злотого практически свела на нет обязательство Польши сократить СМП на 20%, если выражать СМП в национальной валюте (8, с.33).

Обратная ситуация сложилась в Венгрии, которая рассчитала свои обязательства по СМП в национальной валюте. Девальвация венгерского форинта по отношению к доллару примерно на 60% (за 1995–1998 гг.) сделала очень существенным 20-процентное обязательство по сокращению СМП, что ухудшило экономическое поло-

жение венгерских производителей. Если к этому добавить обязательство страны сократить за 1995–2001 гг. экспортные субсидии на 36%, то получится, что расходы Венгрии на экспортные субсидии (в долларовом выражении) должны были сократиться до конца 2001 г. на 96%. Данная ситуация заставила Венгрию просить отсрочки для выполнения обязательств по экспортным субсидиям, что было ей разрешено после длительных согласований с членами ВТО (8, с.34).

Таким образом, при выборе валюты для расчета обязательств по внутренней поддержке сельского хозяйства лучше следовать примеру Польши и Латвии, которые взяли на себя обязательства, рассчитанные в долларах США и специальных правах заимствования (СДР).

Переговорный процесс по сельскому хозяйству осложняется тем, что разрозненным позициям стран СНГ противостоит консолидированная жесткая позиция стран – членов ВТО, которые, будучи крупными экспортерами агропродовольственной продукции, заинтересованы в максимальной либерализации торговых режимов в странах-импортерах. Особенно жесткую позицию занимают страны Кернской группы, созданной в 1986 г., чтобы влиять на ход переговоров по сельскому хозяйству в рамках ВТО. В нее входят 17 стран – основных экспортеров сельскохозяйственной продукции, в том числе Аргентина, Австралия, Бразилия, Канада, Новая Зеландия, Южная Африка, Уругвай и др.

Из более 140 стран ВТО только 25 связаны обязательствами по экспортным субсидиям, позволяющими до определенного срока использовать их. Почти все страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) с переходной экономикой (кроме Эстонии) заключили соглашения по сокращению экспортных субсидий. Серьезное давление на новых кандидатов оказывают страны Кернской группы. Однако опыт переговоров стран ЦВЕ показывает, что оппозиция этой группы не является непреодолимым препятствием. В целом для стран СНГ возможны следующие способы усиления переговорных позиций и снижения рисков присоединения к ВТО в сельском хозяйстве (8, с.36):

- включить максимально возможное количество мер поддержки в «зеленую» или «голубую» корзины, чтобы меры «желтой» корзины не превышали порогового минимума;

- максимально увеличить меры «желтой» корзины, чтобы после сокращения СМП на 20% могла остаться достаточная величина разрешенных сумм поддержки;

- просить об увеличении пороговой величины СМП с 5–10 до 20% от базового показателя валовой продукции сельского хозяйства;
- добиться права принять в качестве базового периода годы, когда поддержка производителей была на достаточном уровне;
- добиться для сельского хозяйства возможности принять обязательства, соответствующие статусу «развивающейся страны», хотя для всех остальных сфер экономики будет применяться статус «развитой страны»;
- добиться возможности предоставления права на Сид.

Все эти меры снижения рисков так или иначе были использованы в переговорных процессах между представителями стран СНГ и рабочими группами стран ВТО. Так, Киргизия и Казахстан добились права на меры Сид, Грузия и Киргизия, а впоследствии и Украина постарались отнести наибольшее число мер поддержки к «зеленой корзине», сохранив СМП на минимальном уровне (не более 5%). Молдова предпочла максимально наполнить «желтую корзину». Такие же тенденции в последнее время заметны в переговорах Беларуси, Казахстана, России. Больше всех нагрузил «желтую корзину» Казахстан, включив в нее, например, поддержку племенного овцеводства и скотоводства, хотя, по сути, ее можно было отнести к «зеленой корзине».

В рамках нового Дохараунда ВТО будут продолжены переговоры о дальнейшем реформировании и либерализации торговли сельскохозяйственной продукцией. Некоторые страны с переходной экономикой внесли свои предложения о предоставлении им дополнительных уступок в области импортных тарифов. Страны-кандидаты СНГ должны координировать свои переговорные позиции с этой группой стран. Кроме того, странам СНГ не следует тратить слишком много времени и сил, отстаивая свои намерения сохранить экспортные субсидии. Скорее всего, под влиянием США и Кернской группы право на экспортные субсидии в ходе новых переговоров будет полностью исключено. Этому решению придется подчиниться и новым членам ВТО. Вполне возможна и полная отмена исключительных прав на экспорт продукции для тех предприятий, финансовое положение которых связано с использованием государственных бюджетных средств.

Немаловажным аспектом присоединения к ВТО является взаимодействие этой организации с формирующимся Общим аграр-

ным рынком (ОАР) СНГ, тем более что нормативные документы ВТО предусматривают возможность ее взаимодействия с региональными торгово-экономическими объединениями. Возможность эффективного взаимодействия ВТО и ОАР определяется их основополагающими документами. В Соглашении о создании ОАР указывается: «Создание условий для свободного продвижения агропродовольственных товаров и услуг является приоритетной задачей, которая должна быть реализована в процессе формирования Общего аграрного рынка» (8, с.40–41). Таким образом, и ВТО и ОАР стремятся к дальнейшей либерализации международной торговли, хотя и различными путями. ВТО определяет ряд условий, которые должны принять региональные торговые соглашения:

1. Эти соглашения должны охватывать всю торговлю объединяющихся стран, а не отдельные виды продукции или отрасли.

2. Обязательства по внутренней поддержке, импортным тарифам и экспортным субсидиям, принятые на этапе присоединения к ВТО, служат определенными ограничителями для регулирующих мер и торговых режимов внутри региональных объединений.

3. Правила ВТО устанавливают, что средневзвешенные тарифные ставки в рамках региональных торговых соглашений не должны превышать уровней, которые были до их заключения. То же относится и к связанным тарифам, принятым страной при присоединении к ВТО. Правила ВТО считаются нарушенными, если страна, являющаяся членом ВТО и регионального соглашения, повысит ввозные пошлины по отдельным тарифным линиям относительно принятых обязательств.

Все эти ограничения должны быть учтены при формировании и определении перспектив развития ОАР.

Особенности и условия переговоров России о присоединении к ВТО

Современное состояние российского сельского хозяйства характеризуется крайней неустойчивостью основных производствен-

ных и финансовых показателей, истощением агротехнического, производственного и кадрового потенциалов, чрезмерной эксплуатацией природных ресурсов. В 1990–2000 гг. площади сельскохозяйственных угодий уменьшились на 21,8 млн. га (на 10,2%) и пашни — на 15,3 млн. га (на 11,6%). В последние годы из-за резкого снижения использования минеральных и органических удобрений ежегодный вынос питательных веществ с пашни в пять раз превышает их внесение. поголовье продуктивного скота и птицы сократилось на 50%. В 90-х годах капиталовложения в агропромышленный комплекс (в сопоставимых ценах) сократились в 20 раз, а объем мелиоративных работ — в 30 раз. Парк основных видов сельскохозяйственных машин сократился на 40–60%. Выбытие тракторов в 5,5 раз превышает их поступление, зерноуборочных машин — в 14 раз. Производительность труда в сельском хозяйстве снизилась почти в два раза. Высокий уровень безработицы (17% активного населения против 11,7% в среднем по стране) и низкий уровень оплаты труда (40,7% от среднего по всем отраслям экономики уровня) обуславливают отток молодежи и старение населения, занятого в сельском хозяйстве. Смертность на селе в 1,5 раза превышает рождаемость (5, с.43). Доля сельского хозяйства в ВВП России снизилась в 1990–2001 гг. с 16,7 до 8,3% (в текущих ценах) и с 11,0 до 6,7% (в ценах 2000 г.) (6, с.54). Число занятых в сельском хозяйстве снизилось в рассматриваемый период с 10,0 млн. до 8,5 млн. человек, а их доля в общей численности занятых — с 13,5 до 13% (6, с.55).

После девальвации рубля в 1998 г. в сельское хозяйство начал приходить частный капитал. Новые инвесторы — это в основном крупные промышленные компании, вкладывающие средства в наиболее выгодные звенья производственной цепочки (в заготовку и сбыт), но уже появляются частные предприниматели, непосредственно занимающиеся сельскохозяйственным производством. Особенно динамично развиваются отрасли, связанные с экспортом. Так, посевные площади под льном-кудряшом увеличились за последние два года в три раза (2, с.67).

Ссылаясь на трудное положение в сельском хозяйстве России, отдельные специалисты утверждают, что без прямой финансовой поддержки и защиты интересов отечественных производителей предотвратить перерастание разрушительных явлений в хронические и необратимые процессы практически невозможно. Таким образом,

полагают они, присоединение России к ВТО на стандартных условиях и без учета нынешнего состояния сельского хозяйства не отвечает национальным интересам и потому преждевременно.

Сторонники вступления в ВТО, в свою очередь, указывают на то, что уже сегодня уровень защиты сельского хозяйства ниже, чем в других странах. По данным ОЭСР, средневзвешенные импортные тарифы на сельхозпродукцию составляют в РС 18,7%, в том числе в Китае — 40,55 (до вступления в ВТО), в странах с переходной экономикой — 13,36 и в ПРС — 43,41%. В России эта ставка составляет 10,5% (5, с.43). К тому же в России расходы на поддержку аграрного сектора относительно малы, так что сегодня считать российское сельское хозяйство защищенной отраслью нельзя. По словам министра экономического развития и торговли Г.Грефа, полного открытия отечественного рынка не будет, поскольку страны ВТО имеют право использовать механизмы защиты своего внутреннего рынка, в том числе импортные таможенные тарифы. На переговорах о присоединении к ВТО партнеры предложили России установить верхнюю тарифную ставку на сельскохозяйственную продукцию на уровне 14% (что выше действующих 10,5%), а затем снизить ее на 36%, доведя до 9%. Таким образом, уровень таможенной защиты в первое время после присоединения к ВТО будет выше нынешнего (3, с.33).

Что касается доступа иностранного продовольствия на российский рынок, то в настоящее время ставки импортных пошлин в России колеблются от 0 до 30%, составляя в среднем около 14%. Однако даже эти тарифы не выполняют своей защитной функции, так что «сейчас возможность защиты является фиктивной из-за плохой собираемости импортных пошлин» (3, с.66). Это означает, что уже сегодня российский аграрный рынок представляет собой относительно открытую систему, и дальнейшее снижение таможенных тарифов, казалось бы, не окажет существенного влияния на положение отечественных производителей. Однако при нынешних объемах импорта продовольствия снижение средней ставки импортных пошлин на 1% приведет к сокращению доходов Федерального бюджета на 70–80 млн. долл. К тому же низкие импортные пошлины будут способствовать сохранению ценового давления на российских производителей и нынешней модели развития российского продовольственного рынка, ориентирующейся на массированный импорт сельскохозяйственной продукции, а не на расширение экспорта. Россия предлагает связы-

вать тарифы на уровне 29,5%, в том числе на мясо — 63%, молочную продукцию — 52, готовые продукты из мяса и рыбы — 77, алкогольные напитки — 77% (7, с.40). Россия просит разрешить ей использовать специальные меры защиты и тарифные квоты, однако и по этим вопросам она не получает поддержки со стороны стран ВТО.

Как известно, правила ВТО не предусматривают отмены государственного субсидирования сельского хозяйства, а требуют установления его максимального порога. Хотя в настоящее время государственные субсидии сельскому хозяйству из бюджетов всех уровней составляют около 2 млрд. долл., Россия настаивает на том, чтобы максимальный уровень совокупных субсидий составлял 16,2 млрд. долл. (т. е. в восемь раз выше нынешних), а затем снижался до 12,9 млрд. Стремление России установить уровень субсидирования сельского хозяйства в 16,2 млрд. долл. наталкивается на организованный отпор членов Кернской группы. Со стратегической точки зрения эта группа — очевидный партнер России (как показали итоги 2001 г.), поскольку экспортный потенциал российского сельского хозяйства весьма перспективен, и главным препятствием для его наращивания служит протекционистская политика ЕС, который продолжает повышать пошлины на продукцию наших зерновых экспортеров (1, с.19). «Было бы недальновидно, — считает С.Афонцев, — не начать сближение позиций с Кернской группой уже сейчас, тем более что упомянутых миллиардов долларов на субсидии сельскому хозяйству у нас все равно нет и не будет, а бороться за экспортные рынки надо было начинать еще вчера» (1, с.19). Поскольку обсуждаемая в настоящее время сумма СМП в 16,2 млрд. долл. в год существенно превышает нынешний уровень субсидий сельскому хозяйству и потенциальные возможности российского бюджета в ближайшем будущем, ее объем может быть снижен. Другие специалисты в ответ на это заявляют, что со временем в связи с оздоровлением и развитием экономики бюджетные возможности России расширятся и позволят оказывать реальную поддержку сельскохозяйственным производителям и экспортерам, так что указанная сумма СМП будет востребована. Таким образом, нынешние требования России представляются некоторым экспертам обоснованными, поскольку уровень поддержки сельского хозяйства в ПРС довольно высок. В начале 90-х годов сумма СМП в расчете на 1 га пашни составляла в России около 65 долл., тогда как в США — 333 долл. и в ЕС — 1385 долл. (8, с.39).

Переговоры по сельскохозяйственной тематике ведутся с 1998 г., когда Рабочая группа по присоединению России к ВТО, включающая представителей 65 стран, представила предложения по обязательствам России в области внутренней поддержки производства сельского хозяйства – СМП и субсидирования экспорта сельхозпродукции. Первоначальные предложения России в отношении мер «желтой корзины» и экспортных субсидий основывались на средне-годовых расчетах с базисным периодом 1989–1991 гг., которые характеризовались предкризисными показателями поддержки сельскохозяйственного производства. В результате российская позиция в 1998 г. выглядела следующим образом: исходный уровень СМП – 84 млрд. долл., экспортных субсидий – 1,6 млрд. долл.

В ходе переговоров из-за неприятия основными торговыми партнерами России предлагаемых параметров российские предложения в области внутренней поддержки и экспортных субсидий дважды обновлялись. В мае 2000 г. российская делегация официально представила новый вариант предложений по сельскому хозяйству, в котором за основу расчета СМП предлагалось взять данные за 1989–1995 гг., когда объем внутренней поддержки сельского хозяйства составлял 63,4 млрд. долл. При исключении из расчета максимального и минимального значений сумм поддержки за 1990 г. и 1995 г. величина базовой СМП составляла 36,4 млрд. долл. По экспортным субсидиям российская делегация предложила в качестве базисного периода 1988–1995 гг., когда среднегодовой объем экспортных субсидий составлял 643,7 млн. долл. Эти предложения не нашли должного понимания со стороны главных партнеров по переговорам. Самые радикальные переговорщики из Кернской группы предлагали вариант использования в качестве базового периода 1974–1990 гг. Этот подход оказался неприемлемым для российской стороны по ряду причин. Во-первых, означенный период не может быть принят в качестве базового из-за незначительного размера государственной поддержки агропромышленного производства в эти годы (2–3 млрд. долл.), которая к тому же подлежит сокращению после присоединения к ВТО. Во-вторых, условия экономических преобразований в стране и, в частности, в аграрном секторе, вызвавших массу негативных последствий во всех сферах агропромышленного производства, вряд ли можно считать нормальными. В-третьих, опыт присоединения к ВТО других стран показывает, что любое присоеди-

нящееся к ВТО государство вправе выдвигать определенные «особые» условия присоединения, приводя соответствующую аргументацию, и вопрос в конечном итоге сводится к договоренностям сторон. В-четвертых, соответствующий данному периоду объем СМП сопоставим с минимальным уровнем, который не подпадает под сокращение (в соответствии с нормами ВТО для ПРС он составляет 5% от стоимости валовой продукции сельского хозяйства).

В феврале и апреле 2001 г. в рамках очередных консультаций Россия представила скорректированную позицию по СМП и экспортным субсидиям, а также по тарифным квотам по наиболее чувствительным товарным позициям — сахару, свинине, говядине, мясу птицы. Россия предлагала рассматривать в качестве базового периода 1990—1992 гг., а ее официально заявленная позиция, представленная в Секретариат ВТО в 2001 г., предусматривала: 1) размер СМП, подлежащий связыванию, — 16,2 млрд. долл., с поэтапным его сокращением в течение шести лет до 12,9 млрд. долл.; 2) связанный объем экспортных субсидий — 726 млн. долл., с поэтапным сокращением в течение шести лет до 464,7 млн. долл. Кроме того, рассматривались вопросы реструктуризации задолженности сельхозпредприятий, формы субсидий на средства производства, в том числе в рамках целевых программ, и их соответствие критериям «желтой корзины». Позиция российской стороны была обоснована предполагаемыми потребностями в бюджетном финансировании сельскохозяйственного сектора, рассчитанными на базе «Основных направлений агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации на 2001—2010 гг.».

В апреле-мае 2001 г. прошли консультации с Канадой и США, в ходе которых Россия представила материалы по земельной реформе, продовольственной безопасности и «Основные направления агропродовольственной политики Российской Федерации на 2001—2010 гг.». Однако и на этот раз согласие по поводу базового периода и уровню СМП не было достигнуто. Хотя в большинстве ПРС существует разрыв между фиксированными уровнями связывания СМП и фактическими затратами государств на цели развития аграрного сектора, оппоненты по переговорному процессу подвергли критике несоразмерность предлагаемых российской стороной уровней связывания поддержки сельского хозяйства и нынешних затрат государства в этой области. В развитие своей позиции страны ВТО предлагали

обосновать потребность в столь значительных средствах на использование мер «желтой корзины» в среднесрочной перспективе с учетом законодательного закрепления основных положений по реформированию аграрного сектора России. Их основные опасения связаны с недостаточной прозрачностью механизмов распределения соответствующих бюджетных средств и отсутствием адекватной статистической базы проведения расчетов мер поддержки (особенно на региональном уровне).

В отношении экспортных субсидий предложения российской стороны не нашли понимания у Новой Зеландии, Австралии и ряда других стран, попытавшихся навязать российской стороне отказ от использования экспортных субсидий, применение которых допускается нормами ССХ. Однако российская сторона отстаивала свое право иметь возможность после присоединения к ВТО использовать экспортные субсидии.

Основные рекомендации многосторонних консультаций, проходивших в Женеве в декабре 2001 г. и январе 2002 г. по вопросам агропродовольственной политики России, сводятся к следующему:

- более детальное определение механизмов расходования СМП, обоснование их применения с точки зрения критериев ССХ (это касается мер «желтой» и «зеленой корзины»);

- обеспечение законодательного регулирования мер поддержки в соответствии с «Основными направлениями агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации на 2001–2010 годы».

Отход партнеров на нынешнем этапе переговоров от предметного обсуждения количественных параметров российской позиции не снимает остроты проблемы поиска взаимоприемлемого уровня будущих российских обязательств в рамках ВТО в области СМП и экспортных субсидий. Что касается России, то на нынешнем этапе переговоров она продолжает отстаивать свои интересы в области сельского хозяйства, хотя давление со стороны стран ВТО – участников переговоров не ослабевает. Об этом свидетельствуют результаты переговоров Рабочей группы, состоявшейся в декабре 2002 г. в Женеве, показавшие, что сельское хозяйство по-прежнему остается наиболее «чувствительной» областью переговоров. Несмотря на продвижение по ряду вопросов, по проблемам сельского хозяйства согласие не было достигнуто, так что и в 2003 г. по ним придется вести новые

консультации и переговоры. По заявлению представителей российской делегации, в 2003 г. предстоит провести не менее 50–60 переговоров по различным аспектам присоединения к ВТО, и проблемы сельского хозяйства будут занимать на них одно из ведущих мест.

Оценивая перспективы переговоров с ВТО по аграрным проблемам, некоторые специалисты вполне резонно указывают на то, что Россия могла бы пойти на уступки, поскольку для обеспечения подъема российского сельского хозяйства недостаточно только государственной поддержки (в форме субсидий) и защиты (в форме тарифной и нетарифной защиты). Необходимо решать такие проблемы, как подготовка квалифицированных менеджеров, способных заниматься сбытом продукции, предоставление кредитов, развитие контрактного права и т.д. Важно также четко определить права собственности на землю. Таким образом, для возрождения и развития сельского хозяйства следует не защищать его от конкуренции, а осуществлять серьезные институциональные преобразования, в том числе проводить земельную реформу, создавать эффективные механизмы оборота земли, улучшать транспортные системы и т.д. В отличие от промышленности основными активами сельскохозяйственных предприятий (бывших колхозов и совхозов) фактически выступают не средства производства (земля), а негласные права на получение явных или неявных субсидий для приобретения удобрений, кормов, горючего и других ресурсов, которые затем часто разворовываются для использования в частных хозяйствах. По оценке американских экономистов, ресурсы, используемые российскими сельскохозяйственными предприятиями, вполне достаточны для увеличения урожая на 43% даже на базе традиционных советских технологий, таким образом, «эта цифра может служить нижней границей при оценке масштабов разворовывания ресурсов» (2, с.67). В результате система государственного субсидирования сельских хозяйств действует крайне неэффективно: до самих крестьян доходит лишь небольшая часть расходуемых бюджетных средств. Конечно, действующая система обеспечивает выживание сельских жителей, однако она не дает никаких стимулов для развития эффективного сельскохозяйственного производства.

Нельзя не согласиться с теми, кто считает, что для подъема аграрного сектора нужно не защищать его от конкуренции, а проводить серьезные институциональные изменения, в том числе формировать

системы кредитования и страхования сельскохозяйственного производства. Решающую роль в этом должна сыграть земельная реформа и создание эффективных механизмов оборота земли. Социальные выплаты нужно направлять непосредственно сельским жителям (например, через повышение пенсий) и в денежной форме. Средства на развитие села должны вкладываться в первую очередь, в инфраструктуру, в том числе, например, на поддержку возрождающихся машинно-тракторных станций, создание межхозяйственных семенных фондов или улучшение транспортной системы. По оценке экспертов, развитие транспорта является важным звеном в процессе превращения отрасли в экспортирующую. Например, развитие речного транспорта позволит экспортировать картофель в Иран. Таким образом, вступление России в ВТО поможет российскому сельскому хозяйству преодолеть импортные барьеры других стран и будет способствовать развитию сельскохозяйственного экспорта, а следовательно, и производства в целом (2, с. 67).

Список литературы

1. Афонцев С. Присоединение к ВТО: Экономико-политические перспективы // *Pro et contra*. — М., 2002. — Т. 7. — № 2. — С.7–26.
2. Горбань М., Гуриев С., Юдаева К. Россия в ВТО: Мифы и реальность // *Вопр. экономики*. — М., 2002. — № 2. — С.61–82.
3. Греф Г. Ответ на вызов глобализации // *Человек и труд*. — М., 2002. — № 3. — С.31–34.
4. Григорян С.А. Всемирная торговая организация и Россия: Правовые аспекты / Рост. гос. экон. академия. — Ростов н/Д., 2000. — 240 с.
5. Гумеров Р. Позиция России на переговорах о присоединении к соглашению ВТО по сельскому хозяйству: Резервы усиления // *Рос. экон. журн.* — М., 2002. — № 2. — С.41–47.
6. Дынкин А. Есть ли у России шанс в глобальной экономике? // *Pro et contra*. — М., 2002. — Т. 7. — № 2. — С.42–67.
7. Крылатых Э.Н., Строкова О.Г. Аграрный сектор стран с переходной экономикой и ВТО // *Мировая экономика и междунар. отношения*. — М., 2002. — № 5. — С.59–65.

-
8. Крылатых Э.Н., Строкова О.Г. Вопросы сельского хозяйства при вступлении стран СНГ в ВТО // Пробл. прогнозирования. – М., 2002. – № 2. – С.31–42.
 9. Кучуков Р. Государственная поддержка сельского хозяйства в странах с развитой рыночной экономикой // Экономист. – М., 2002. – № 11. – С.91–94.
 10. Опыт стран – членов ВТО по защите национальных интересов на внутреннем и внешнем рынках // Мировая экономика и междунар. отношения. – М., 2002. – № 8. – С.11–117.
 11. Практическое руководство по Уругвайскому раунду: Пер. с англ. / Междунар. торг. центр ЮНКТАД / ВТО, Секретариат Содружества. – М., 1999. – 452 с.
 12. Lamy P. De l'OMC malade a l'OMC guerrie // Express. – P., 2002. – № 2735. – P.80–81.
 13. Dupuy G. La revolte des pays pauvres // Express. – P., 2002. – № 2675. – P.78–79.
 14. Paringaux R.-P. L'agriculture indienne a l'epreuve de l'OMC // Monde diplomatique. – P., 2002. – A. 49, № 582. – P.6–7.
 15. Resultats de la conference de Doha et l'OMC // Problemes econ. – P., 2002. – № 2743. – P.6–7.
 16. Tangermann S. L'Accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round fonctionne-t-il? // Economie intern. – P., 2002. – № 87. – P.13–44.
 17. Tangermann S. L'OMC et l'avenir de la politique agricole commune // Problemes econ. – P., 2002. – № 2767. – P.12–15.