



Валерий БЕЛЬСКИЙ

*Институт экономики НАН Беларуси, Минск, Республика Беларусь
e-mail: director@economics.basnet.by*

УДК 338.43.021(1-67ЕАЭС)

Возможные решения по дальнейшему развитию обязательств в сфере государственной поддержки сельского хозяйства в ЕАЭС

В статье рассмотрены недостатки действующей договорной и нормативной правовой базы Евразийского экономического союза в сфере государственной поддержки сельского хозяйства, сформулированы предложения по их устранению и дальнейшему развитию обязательств с учетом формирования совместной агропромышленной политики. Изложены подходы по уточнению порядка расчета ценовой поддержки, разграничению эффектов мер поддержки для сельского хозяйства и других сфер экономической деятельности, критерии отнесения субсидий к импортозамещающим и др. Приведены целесообразные решения по ограничению поддержки, оказывающей искажающее влияние на взаимную торговлю, скоординированному применению мер аграрного протекционизма. Результаты исследований доложены 3 апреля 2019 г. на заседании организованного Евразийской экономической комиссией «круглого стола» «Повышение эффективности субсидирования сельского хозяйства в условиях общего аграрного рынка Евразийского экономического союза» (г. Москва), в работе которого приняли участие представители министерств сельского хозяйства, общественных организаций, научных и образовательных учреждений государств – членов ЕАЭС, а также ФАО.

Ключевые слова: государственная поддержка сельского хозяйства, Евразийский экономический союз, Всемирная торговая организация, совместная (согласованная, единая) агропромышленная политика.

Valery BELSKI

*The Institute of Economics of the National Academy
of Sciences of Belarus, Minsk, Republic of Belarus
e-mail: director@economics.basnet.by*

Possible solutions for the further development of commitments related to state support of agriculture in the EAEU

The article considers the shortcomings of the legal framework of the Eurasian economic Union in force related to state support of agriculture, proposals for their elimination as well as further development of obligations taking into account building of joint agro-industrial policy are formulated. The approaches to clarify the procedure for calculating of price support and the differentiation of the effects of support measures for agriculture and other economic activities are outlined, the criteria for classifying support measures as import-substituting are proposed. The article presents appropriate solutions to limit support, which have a distorting effect on mutual trade, coordinated application of measures of agricultural protectionism.

© Бельский В., 2019

The results of the research were reported on April 3, 2019 at a meeting organized by the Eurasian Economic Commission roundtable «Improving the efficiency of agricultural subsidies in the common agricultural market of the Eurasian Economic Union» (Moscow), which was attended by representatives of the ministries of agriculture, public organizations, scientific and educational institutions of the EAEU member States, as well as FAO.

Keywords: State support of agriculture, Eurasian Economic Union, World Trade Organization, joint (coordinated, unified) agro-industrial policy.

Введение

Государственная поддержка сельскохозяйственного производства является, с одной стороны, ключевым фактором развития и повышения эффективности аграрного бизнеса, смягчения и устранения многочисленных специфических противоречий функционирования данного вида деятельности, с другой стороны, высокий уровень аграрного протекционизма может ослабить мотивацию поиска эффективных решений самофинансирования, снизить в долгосрочном периоде конкурентоспособность национального производства, привести к искажению трансграничных торгово-экономических связей и, как следствие, нарастанию межгосударственных разногласий. В данной связи в мире ведется постоянный поиск эффективных решений по достижению баланса интересов отраслевого развития с учетом многофункциональности сельского хозяйства и обеспечению справедливых условий межгосударственной торговли. Особенно это актуально для международных интеграционных объединений, участники которых, открывая доступ к своим рынкам, в значительной степени лишаются возможности нивелировать негативное влияние на торговлю субсидий, предоставляемых поставщиками товаров из стран – участников таких сообществ. Развитие договорной и нормативной базы в сфере государственной поддержки сельского хозяйства в полной мере актуально и для Евразийского экономического союза. В представленном исследовании рассмотрены вопросы, которые целесообразно урегулировать, и возможные пути их решения.

Основная часть

Нормы Евразийского экономического союза в сфере государственной поддержки сельского хозяйства во многом базируются на положениях Всемирной торговой организации. Однако перелицованные заимствования не учли ряд принципиальных особенностей соглашений ВТО, от этого они оказались менее сбалансированными. Так, предусмотренные Соглашением по сельскому хозяйству ВТО меры регулирования сельхозподдержки сформированы в качестве исключения по отношению к субсидиям в целом, правила предоставления которых оговорены в Соглашении по субсидиям и компенсационным мерам и в значительной степени затрагивают вопросы государственных преференций сельского хозяйства. В ЕАЭС промышленные и сельскохозяйственные субсидии регулируются отдельными, не связанными нормами.

Полагаем, причина такого решения во многом обусловлена особым вниманием партнеров к аграрной поддержке сельского хозяйства Беларуси, которая в силу своего относительно более высокого уровня на протяжении длительного периода выступала раздражителем лоббистских групп аграрной направленности в других странах, особенно в Российской Федерации. И когда появился шанс ограничить поддержку в формирующемся Едином экономическом пространстве Беларуси, Казахстана и России (ЕЭП), разработчики базовых соглашений во многом действовали под давлением требований представителей отраслевых союзов и крупных предприятий принудить к этому Беларусь, причем как в сфере сельского хозяйства, так и промышленности. Поскольку должной координации между лоббирующими структурами не было, а за разработку соглашений отвечали разные профильные ведомства, это привело к формированию обособленной договорной и нормативной правовой базы регулирования государственной поддержки.

Следует также констатировать, что Стороны не воспользовались шансом выйти за границы укоренившихся стереотипов, обусловленных фетишизацией норм ВТО, которые во многом устарели и требуют пересмотра. Такая логика в определенной степени понятна: принципиальные обязательства в рамках Союза по разрешенным параметрам государственной поддержки сельского

хозяйства, оказывающим искажающее влияние на торговлю, стран – членов Всемирной торговой организации (а это все государства ЕАЭС, кроме Беларуси), в основном вытекают из договоренностей в этой организации. И только наша должна будет формировать обязательства на основании Методологии расчета разрешенного уровня мер государственной поддержки сельского хозяйства, оказывающих искажающее воздействие на взаимную торговлю государств – членов Евразийского экономического союза сельскохозяйственными товарами, утвержденной Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 18 октября 2016 г. № 163 (далее – Методология поддержки). Однако правила, закрепленные в ней, в значительной степени соответствуют подходам Соглашения по сельскому хозяйству ВТО.

Тем не менее это не снижает актуальности работы по выявлению противоречий в системе права ЕАЭС и разработки предложений по дальнейшему развитию обязательств в сфере государственной поддержки сельского хозяйства.

Во-первых, следует остановиться на вопросах ценовой поддержки. Во время дискуссии по поводу закрепления базы ее расчета при подготовке указанной методологии было сломано немало копий.

Известно, что ценовая поддержка имеет преимущественно эквивалентную форму, так как в результате вмешательства государства хозяйствующие субъекты получают дополнительные доходы на рынке главным образом в связи с ростом цен на свою продукцию. Государство создает условия повышения рыночных цен, используя различные инструменты и механизмы: закупая избыток продукции в стабилизационный фонд для нормализации баланса спроса и предложения, применяя залоговые операции, вводя институт минимальных закупочных цен либо индикативных цен и т.д. При этом могут потребоваться бюджетные средства, однако, как правило, их размер несопоставим с эффектом повышения дохода, который получают субъекты хозяйствования. Для исключения двойного счета при определении объема поддержки принимается во внимание только эффект ценовых разниц внутреннего и внешнего рынков.

В методологии закреплено, что при определении ценовой поддержки в качестве справочной мировой цены применяется ее фиксированная величина, которая является средней ценой на условиях поставки FOB (Free On Board) сельскохозяйственного товара для государства-члена, являющегося нетто-экспортером этого товара, или средней ценой на условиях поставки CIF (Cost, Insurance, Freight) сельскохозяйственного товара, если государство-член – нетто-импортер.

В то же время различия в ценах внутреннего и мирового рынков возникают главным образом вследствие применения мер таможенно-тарифной защиты, особенно при расчете поддержки для страны-импортера. Однако таможенное регулирование хотя и ведет к повышению цен, к мерам ценовой поддержки в общепринятом понимании не относится. Тем не менее методология ЕАЭС, как и ВТО, не предусматривает разделения ценовых эффектов непосредственно ценовой поддержки и таможенно-тарифного регулирования (следует отметить, что для оценки общего эквивалентного уровня государственной поддержки по методологии ОЭСР такое разграничение не принципиально, так как не влечет правовых последствий).

Для устранения этого противоречия логично при расчете ценовой поддержки использовать цены импорта сельскохозяйственного товара или репрезентативные мировые цены (так как низкие цены экспорта для конкретной страны могут быть обусловлены маркетинговой стратегией предприятий, а не государственным протекционизмом), увеличенные на уровень таможенной пошлины по данному товару [1].

Однако и этого может оказаться недостаточно. Поскольку принятие обязательств по уровню государственной поддержки в рамках региональных экономических объединений, а именно ЕАЭС, преследует цель снижения негативного влияния государственного протекционизма преимущественно на взаимную торговлю, то база расчета поддержки должна опираться только на данные о ценовой конъюнктуре общего (единого) аграрного рынка. Внешняя ценовая конъюнктура не имеет большого значения для организации взаимодействия в сфере государственной поддержки. В данной связи в качестве базы расчета ценовой поддержки в ЕАЭС рекомендуется использовать средневзвешенные рыночные цены на территории объединения либо индикативные цены, отражающие согласованный «справедливый» уровень возмещения затрат [1].

Следует дополнительно отметить, что в условиях единого рынка такое явление, как «ценовая поддержка» должно рассматриваться как исключение, так как высокая дифференциация цен может свидетельствовать о нарушении базового условия экономического союза – свободы перемещения товаров. Такая дифференциация может иметь место только на начальном этапе формирования объединения, когда в зачаточном состоянии находится проведение согласованной и единой агропромышленной политики, и в данной связи страны могут самостоятельно реализовать меры поддержки, оказывающие влияние на ценовую ситуацию, например применяя залог сельскохозяйственных товаров с участием государства.

Вызывает также сомнение обоснованность требования Методологии поддержки по использованию в качестве справочной цены базового периода (определяется по результатам консультаций, переговоров). Эта калька норм и практики ВТО – безусловно, не лучшее решение. Известно, что волатильность цен на сельскохозяйственные товары в последние годы возросла, уже это ставит под вопрос целесообразность ориентации в расчетах на цены, сложившиеся в прошлые годы, так как полученная величина поддержки может не соответствовать реальным государственным преференциям.

Так, если коэффициент вариации индекса сельскохозяйственных цен ФАО, рассчитанных к среднему значению периода 2002–2004 гг. с учетом инфляционной корректировки за период 1991–2000 гг. составил 6,7%, то в 2001–2010 гг. его значение оценивается уже в 17,7%, в течение нынешнего десятилетия (2011–2017 гг.) коэффициент вариации сельскохозяйственных цен несколько ниже – 12,8%, однако и декада пока продолжается. Для сравнения: например в 60-х годах прошлого столетия коэффициент вариации составлял 3,8% (см. табл.).

Коэффициенты вариации индекса сельскохозяйственных цен ФАО, %

Периоды	Значения
1961–1970 гг.	3,8
1971–1980 гг.	12,3
1981–1990 гг.	11,4
1991–2000 гг.	6,7
2001–2010 гг.	17,7
2011–2017 гг.	12,8

Примечание. Составлена по данным ФАО.

Максимальные годовые изменения ценовой конъюнктуры на аграрном рынке также характерны для нынешнего столетия. В частности, на 19,5% отмечен рост цен в 2007 г. и падение почти на такую же величину (19%) в 2015 г. [2]. В данной связи для расчета ценовой поддержки целесообразно применять справочную цену за отчетный период.

Затронув вопрос ценовой волатильности, следует обратить внимание на общее снижение покупательной способности доллара США. Это значит, что реальный размер зафиксированного в американской валюте разрешенного уровня мер поддержки, искажающих торговлю (что предусмотрено Методологией поддержки), будет с течением времени снижаться. Так, покупательная способность 100 USD в 2000 г. сопоставима с таковой 139 USD в 2015 г., то есть в среднем за год данная валюта обесценивалась на 2,2%. При сохранении указанной тенденции через 5 лет реальное значение допустимой суммы поддержки снизится на 11%, а спустя, например, 18 лет – почти на 40% [3]. ВТО допускает корректировку уровня связывающих обязательств по поддержке сельского хозяйства с учетом инфляции, в документах Евразийского экономического союза этого не зафиксировано, что дает еще один повод уточнения обязательств [4].

Как отмечалось, в основу норм ЕАЭС положено только отраслевое соглашение Всемирной торговой организации, в данной связи в Договоре о Евразийском экономическом союзе Перечень мер, в наибольшей степени оказывающих искажающее воздействие на торговлю, приведенный в разделе IV Протокола о мерах государственной поддержки сельского хозяйства (приложение № 29

к договору), ограничен позициями, связанными со стимулированием вывоза товаров. В отношении мер, направленных на замещение ввозимых товаров отечественными, ограничились одним абзацем общего характера (абзац 3 п. 5 указанного протокола).

В данной связи предлагаем рассмотреть возможность дополнения Перечня мер, в наибольшей степени оказывающих искажающее воздействие на торговлю, следующими позициями:

1) поддержка, оказываемая сельскохозяйственным товаропроизводителям, условием предоставления которой является использование в процессе производства отечественных товаров вместо ввозимых (импортируемых). Требование использования отечественных товаров может выражаться как в прямом установлении номенклатуры поставщиков и ресурсов, так и критериев, которые определенно увязывают получение субсидий и использование товаров отечественного производства (уровня локализации, специфических качественных характеристик и т.д.);

2) поддержка организаций, осуществляющих коммерческие закупки сельскохозяйственной продукции, в связи с приобретением ими исключительно отечественных товаров;

3) применение более высоких ставок (нормативов) государственной поддержки субъектов хозяйствования в связи с приобретением ими отечественных сельскохозяйственных товаров;

4) применение в отношении отечественных товаров более низких ставок косвенных и иных налогов в сравнении со ставками по импортируемым товарам;

5) установление в отношении производителей отечественных товаров более низких тарифов на государственные услуги и услуги естественных монополий (например на сертификацию продукции на соответствие требованиям технических регламентов, проведение исследований ветеринарной, санитарной и фитосанитарной безопасности и т.д.) [1, 5].

Помимо этого следует упомянуть известную проблему, заключающуюся в том, что в соответствии с приложением 29 к Договору о ЕАЭС в «красную корзину» попали только меры государственной поддержки сельского хозяйства, предоставление которых увязано в качестве единственного или одного из нескольких условий с приобретением или использованием исключительно сельскохозяйственных товаров, происходящих с территории государства-члена, предоставляющего эту меру государственной поддержки. Обоснованно возникает вопрос, почему речь идет только об использовании сельскохозяйственных товаров? Ведь во многих случаях государственные решения предусматривают приобретение сельскохозяйственными товаропроизводителями отечественной техники, удобрений, средств защиты растений. И такие меры, подчеркнем, государственной поддержки сельского хозяйства, так как основным получателем экономического преимущества выступают субъекты аграрной сферы экономики, должны быть отнесены к запрещенным. Создается правовой вакуум, которого нет, например, в системе ВТО, так как действие норм Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам не делит импортозамещающие субсидии по отраслевому принципу.

Но структура права Союза уже выстроена, и в ближайшее время кардинальных изменений не последует. В данной связи предлагаем изменить рассмотренную норму, убрав из нее указание на использование в процессе производства только сельскохозяйственных товаров.

Опираясь на этот пример, следует также констатировать, что отдельной методологической проблемой является дифференциация применяемых мер государственной поддержки в связи с распределением эффекта получения экономического преимущества между сельским хозяйством и другими сферами экономики. Особую важность в практическом приложении ей придает то, что применение промышленных и сельскохозяйственных субсидий приводит к разным правовым последствиям [1].

Так, если сельскохозяйственным товаропроизводителям выделяются бюджетные ресурсы на приобретение сельскохозяйственной техники по определенной номенклатуре, произведенной на отечественных машиностроительных предприятиях, по форме указанная мера относится к мерам государственной поддержки сельского хозяйства. Но, по существу, экономический эффект бюджетной поддержки распределяется между сельским хозяйством и ресурсопроизводящими предприятиями АПК. Практически такие же последствия вызвало бы прямое предоставление субсидий предприятиям сельскохозяйственного машиностроения (при условии реализации товаров отечест-

венным сельскохозяйственным организациям). В практике Республики Беларусь и других государств – членов ЕАЭС такие случаи нередки. Например в известном постановлении Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1432 «Об утверждении Правил предоставления субсидий производителям сельскохозяйственной техники» предусмотрено удешевление поставляемых селу средств производства на 15–20% за счет бюджетных ресурсов. В Беларуси централизованные решения о выделении бюджетных средств сельскохозяйственным предприятиям на протяжении ряда лет содержали указание на необходимость использования их на приобретение отечественной техники (РУП «Гомсельмаш», ОАО «Минский тракторный завод» и т.д.) с квотированием по регионам.

В данной связи считаем, что отнесение мер финансово-экономического содействия товаропроизводителям к государственной поддержке сельского хозяйства либо к иным субсидиям должно вестись на основании выделения основной сферы – выгодоприобретателя государственной поддержки. При этом следует принимать во внимание комплекс факторов в динамике (уровень цен, объемы продаж, в том числе на внутреннем и внешнем рынках). Так, если в результате применения государственных мер, обусловленных названным выше постановлением российского Правительства, отпускная цена техники для сельскохозяйственных организаций снизилась бы на величину бюджетных трансфертов, то выгодоприобретателем стало бы сельское хозяйство. Если же снижения цен не происходит либо оно незначительно, то основным бенефициаром является сфера промышленного производства. Исходя из приведенных рекомендаций, меры рассмотренного решения Правительства России следует причислить к государственной поддержке сельского хозяйства, оказывающей искажающее воздействие на торговлю. Но с течением времени соотношение эффектов для отраслей может измениться. Более того, данная мера может быть отнесена к разряду импортозамещающих (оказывающих наибольшее искажающее влияние на торговлю) [1].

В целях обеспечения методической и правовой определенности отнесения государственной поддержки к сельскохозяйственной в случаях, если экономический эффект от ее оказания получают и другие отрасли, полагаем, следует принять соответствующее решение Евразийской комиссии.

Важным элементом методологии оценки уровня государственной поддержки является учет дифференцированных экономических условий в странах интеграционного объединения. На этапе подготовки Соглашения о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства в рамках формирования ЕЭП, нормы которого инкорпорированы в Договор о Союзе, Стороны высказались против отражения в соответствующих подходах и методиках дифференциации стоимости базовых ресурсов.

Вместе с тем очевидно, что некоторая доля таких различий обусловлена применением мер государственного протекционизма. Это создает экономические преимущества для товаропроизводителей и может не только негативно влиять на взаимную торговлю, но и приводить к системному нарушению паритетности экономического развития стран-партнеров (снижая, например, уровень оплаты труда, региональную и глобальную конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность страны), вызывая необходимость использования различных компенсирующих мер, в том числе с задействованием бюджетных ресурсов.

В качестве компромиссного предлагаем следующий методологический подход к разрешению обозначенной проблемы: во-первых, не считать более низкую стоимость базовых ресурсов для ведения сельского хозяйства страны – участника регионального экономического объединения, если она не имеет выраженной секторальной увязки, государственной поддержкой; во-вторых, меры государственной поддержки, которые применяет участник регионального интеграционного объединения для компенсации таких различий, отнести к не оказывающим влияние на торговлю, следовательно, не подлежащим сокращению и ограничению.

Приведенные предложения в основном касаются устранения противоречий действующей договорной и нормативной правовой базы ЕАЭС. Однако следует констатировать, что без принятия принципиальных решений в сфере централизованной поддержки сельского хозяйства невозможно

реальное формирование единой агропромышленной политики Союза. В данной связи предлагается обеспечить следующее.

1. Согласованное применение регулятивных мер, предусматривающих поддержку сельского хозяйства (стимулирование инвестиций для наращивания производства импортозамещающей продукции, развитие совместных программ научных исследований, формирование развитой рыночной инфраструктуры, интегрированных производственно-сбытовых формирований). С этой целью потребуются создание наднациональных источников и механизмов поддержки, которые, как показывает практика СНГ, ЕврАзЭС, Союзного государства, Евросоюза, наиболее эффективны для финансирования мероприятий, реализуемых в общих интересах [1, 6].

2. Ограничение поддержки, оказывающей искажающее влияние на взаимную торговлю, в разрезе отдельных отраслей животноводства и растениеводства.

В ЕАЭС необходимо продолжить реализацию комплекса мер, направленных на укрепление взаимного доверия государств-членов. Это касается и государственной поддержки, основные удельные показатели которой в Беларуси наиболее высоки. Однако соотношение продуктово-специфических мер и объемов производства конкретных видов сельскохозяйственных товаров сложилось во всех странах Союза на уровне до 10% (за исключением льна). В данной связи включение в договорную базу Евразийского экономического союза рекомендуемого требования (при условии, что планка ограничения не будет ниже 10–15% в зависимости от товара) будет способствовать укреплению партнерских отношений, снятию напряженности в связи с различиями уровня субсидирования производителей сельскохозяйственных товаров [1].

Заключение

В соответствии с проведенными исследованиями можно констатировать, что договорная и нормативная правовая база ЕАЭС в сфере регулирования государственной поддержки сельского хозяйства нуждается в дальнейшем развитии, которое должно состоять, во-первых, в устранении противоречий, содержащихся в действующих нормах, во-вторых, в создании основы для реализации единой агропромышленной политики.

Такие противоречия выявлены в положениях, предусматривающих порядок расчета ценовой поддержки на основе справочных мировых цен, отнесение к мерам поддержки сельского хозяйства, оказывающим наибольшее негативное воздействие на торговлю, только субсидий, предусматривающих импортозамещение исключительно сельскохозяйственных товаров. Не урегулирован вопрос учета и компенсации страновых различий условий хозяйствования, в частности, по ценам на товары естественных монополий (газ, нефть и ее продукты, электроэнергию), создающих экономические преимущества товаропроизводителям, и др. Предложены возможные решения по устранению указанных противоречий.

Для формирования системы поддержки в контексте задачи проведения единой агропромышленной политики требуется сформировать наднациональный источник финансирования актуальных для государств-членов мероприятий, среди которых выделены стимулирование инвестиций для наращивания производства импортозамещающей продукции, развитие совместных программ научных исследований, создание рыночной инфраструктуры, интегрированных производственно-сбытовых формирований.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бельский, В. И. Экономический механизм государственного регулирования сельскохозяйственного производства: теория, методология, практика / В. И. Бельский // Ин-т систем. исслед. в АПК НАН Беларуси. – Минск, 2018. – 265 с.

2. Бельский, В. И. Глобальные угрозы мировой продовольственной безопасности / В. И. Бельский // Вклад аграрной экономической науки в обеспечение продовольственной безопасности страны: материалы «круглого стола», Минск, 28 сент. 2017 г. / Ин-т систем. исслед. в АПК НАН Беларуси. – Минск, 2017. – С. 37–42.

3. Бельский, В. И. Научные предложения по формированию переговорной позиции Республики Беларусь при вступлении в ВТО в сфере ценовой поддержки сельского хозяйства / В. И. Бельский, А. М. Тетёркина, Е. С. Лычагина // Ин-т систем. исслед. в АПК НАН Беларуси, Ин-т экономики НАН Беларуси. – Минск: Ин-т систем. исслед. в АПК НАН Беларуси, 2018. – 67 с.
4. Гусаков, В. Г. Регулирование ВТО внешней торговли продукцией сельского хозяйства и продовольствием: правила и нормы / В. Г. Гусаков, М. С. Байгот. – Минск: Белорус. наука, 2007. – 200 с.
5. Воробьев, В. А. Агропродовольственный экспорт и субсидирование сельского хозяйства в Республике Беларусь / В. А. Воробьев, А. М. Филиппов // Взаимодействие бизнеса, государства, науки: взгляд с трех сторон на экономическое развитие: в 2 т.; под ред. М. М. Ковалева. – Минск: Изд. центр БГУ, 2012. – Т. 2. – С. 45–74.
6. Алтухов, А. И. России необходима новая аграрная политика / А. И. Алтухов // Экономист. – 2014. – № 8. – С. 28–39.

Поступила в редакцию 15.05. 2019