

***Государственная поддержка
сельского хозяйства в мире и в Евразийском экономическом союзе.
Основные тенденции***

Сельское хозяйство является стратегически важной отраслью народного хозяйства. Поэтому в большинстве стран мира аграрный сектор пользуется широким комплексом мер государственной поддержки, которые включают меры субсидирования, торговой защиты, льготы и специализированное регулирование. На международном уровне для каждого из этих блоков предусмотрено регулирование, включающее различные инструменты, в том числе льготное и безвозмездное финансирование предприятий и отраслей агропромышленного комплекса.

Сегодня формирование правил международной торговли происходит в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) с участием большого круга государств-участников этого процесса. В этой связи систему государственной поддержки сельского хозяйства любой страны мира необходимо выстраивать с учетом выработанных и вырабатываемых международных требований. В многосторонней торговой системе разработан и применяется механизм, который позволяет не только учитывать меры поддержки сельского хозяйства, но и разграничивать их в зависимости от влияния на торговлю.

Учитывая членство в ВТО четырех из пяти участников Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), основные подходы, заложенные в Протоколе о мерах государственной поддержки сельского хозяйства (Приложение № 29 к Договору о ЕАЭС от 29 мая 2014 г.) (далее – Протокол), соответствуют принятым в ВТО. Это в полной мере относится к пониманию сути государственной поддержки, её объектам и классификации.

В частности, меры государственной поддержки аграрного сектора в ЕАЭС делятся на три группы:

1. меры, не оказывающие искажающего воздействия на взаимную торговлю государств-членов сельскохозяйственными товарами (аналог мер «зеленого ящика» в концепции ВТО, не подлежат сокращению и ограничению);

2. меры, оказывающие искажающее воздействие на взаимную торговлю государств-членов сельскохозяйственными товарами (аналог мер «янтарного ящика», подлежат ограничению и для Республики Беларусь сокращению).

3. меры, в наибольшей степени оказывающие искажающее воздействие на торговлю государств-членов сельскохозяйственными товарами (аналог экспортных и импортозамещающих субсидий, предоставление запрещено).

Ключевым требованием Протокола ЕАЭС и Соглашения ВТО по сельскому хозяйству является ограничение поддержки сельского хозяйства, относящейся к «янтарному ящику».

Согласно нотификациям, представленным странами-членами ВТО за 2006-2015 гг., почти 90 % объема субсидий всех участников ВТО приходится на производителей сельхозтоваров стран Европейского союза, США, Китая и Индии.

Проанализировав государственную поддержку сельского хозяйства государств-участников ВТО в рамках «зеленого ящика» за 2006-2013 гг. и государств – членов ЕАЭС за 2012-2015 гг. можно сделать вывод о единой преобладающей тенденции стабильного роста объемов мер, освобожденных от обязательств по ограничению и сокращению, как в странах ВТО (график 1), так и в государствах – членах ЕАЭС (в национальной валюте) (график 2).¹

Тем не менее, отличительной особенностью механизма поддержки сельского хозяйства за рубежом от систем государств – членов Союза является доминирование объемов мер «зеленого ящика» в совокупной поддержке.

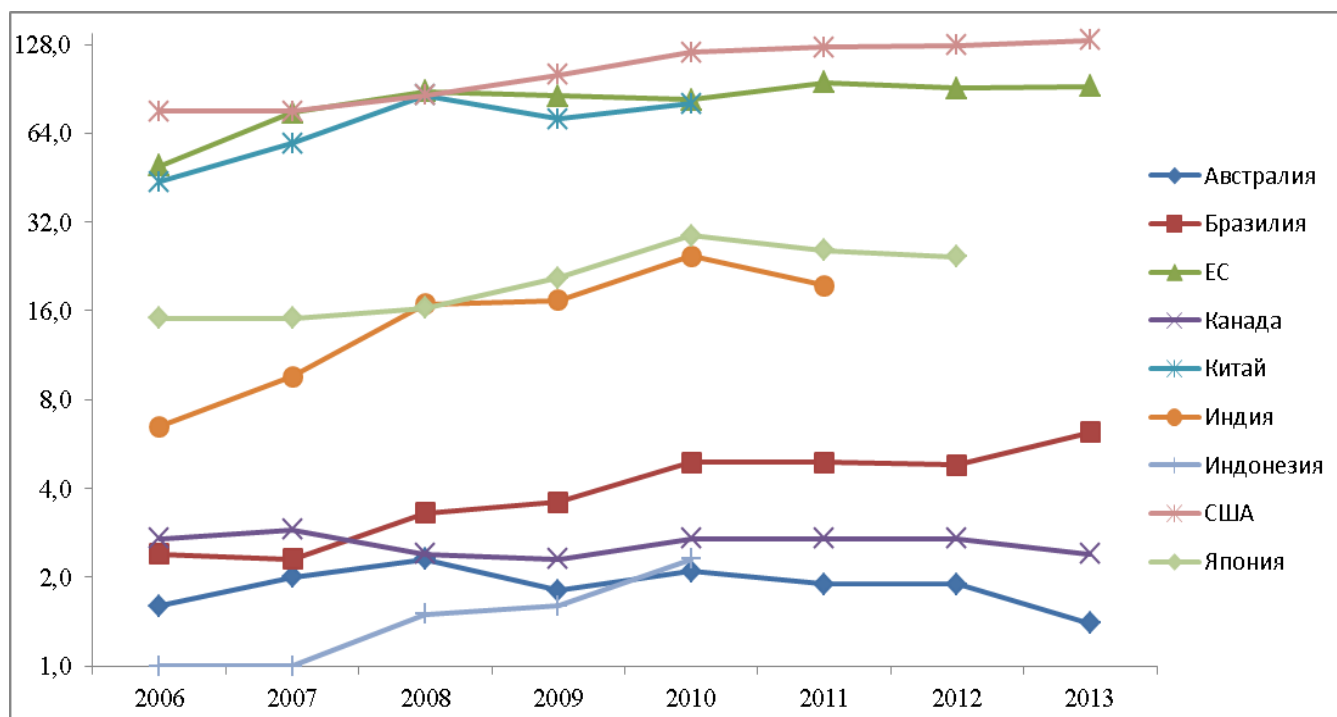
¹ На графике 2 представлены данные в долларах США для удобства сопоставления показателей государств-членов ЕАЭС и государств-членов ВТО. С учетом значительных изменений курсов национальных валют к доллару США в странах ЕАЭС прослеживается тенденция на сокращение объемов мер, не оказывающих искажающее воздействие на торговлю, выраженных в долларах США. Тем не менее, в национальных валютах рост объемов «зеленого ящика» в 2015 г. составил в Беларуси 28,3% к уровню 2012 г., в Казахстане – 15,3%, в России – 2,3 раза.

Наибольший объем не оказывающей искажающего воздействия на торговлю поддержки среди развитых стран отмечается в США, где в 2013 г. на такие субсидии было потрачено 132,5 млрд. долл. США, что составило 90 % от всех расходов на поддержку сельского хозяйства в этой стране. Аналогичный показатель в ЕС (71 млрд. евро) и Аргентине (93 млн. долларов США) находится на уровне 88 %, в Австралии – 87 % (1,3 млрд. долларов США). В Китае – 78 % (80,8 млрд. долларов США).

В структуре мер «зеленого ящика» лидирующие позиции в США занимает внутренняя продовольственная помощь (82 % объема «зеленого ящика»), в Китае – общие услуги (47 %), в Индии более половины зеленых расходов приходится на создание государственных резервов для обеспечения продовольственной безопасности. В Индонезии $\frac{3}{4}$ объема мер «зеленого ящика» приходится на внутреннюю продовольственную помощь нуждающейся части населения (в рамках программы «рис для бедных»).

График 1

**Поддержка в рамках "зеленого ящика" государств-членов ВТО
в 2006-2013 гг., млрд. долл. США**



В развивающихся странах существенная доля государственной поддержки оказывается в рамках специального и дифференцированного режима². В 2011 г. такая поддержка в Индонезии составляла почти половину все расходов на сельское хозяйство и была направлена на возмещение затрат на производство малообеспеченным производителям, в Бразилии на эти же цели было выделено 11 % всех субсидий, а в Индии – 54 %. Китай в соответствии с обязательствами, принятыми при присоединении к ВТО, не имеет права на использование такой поддержки.

На сегодняшний день из пяти государств – членов ЕАЭС четыре являются членами ВТО: Республика Армения – с 2003 г., Кыргызская Республика – с 1998 г., Россия – с 2012 г., Республика Казахстан – с 2015 г.³ Их обязательства по поддержке сельского хозяйства в части мер поддержки, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, автоматически применяются в рамках Союза (пункт 9 Протокола).

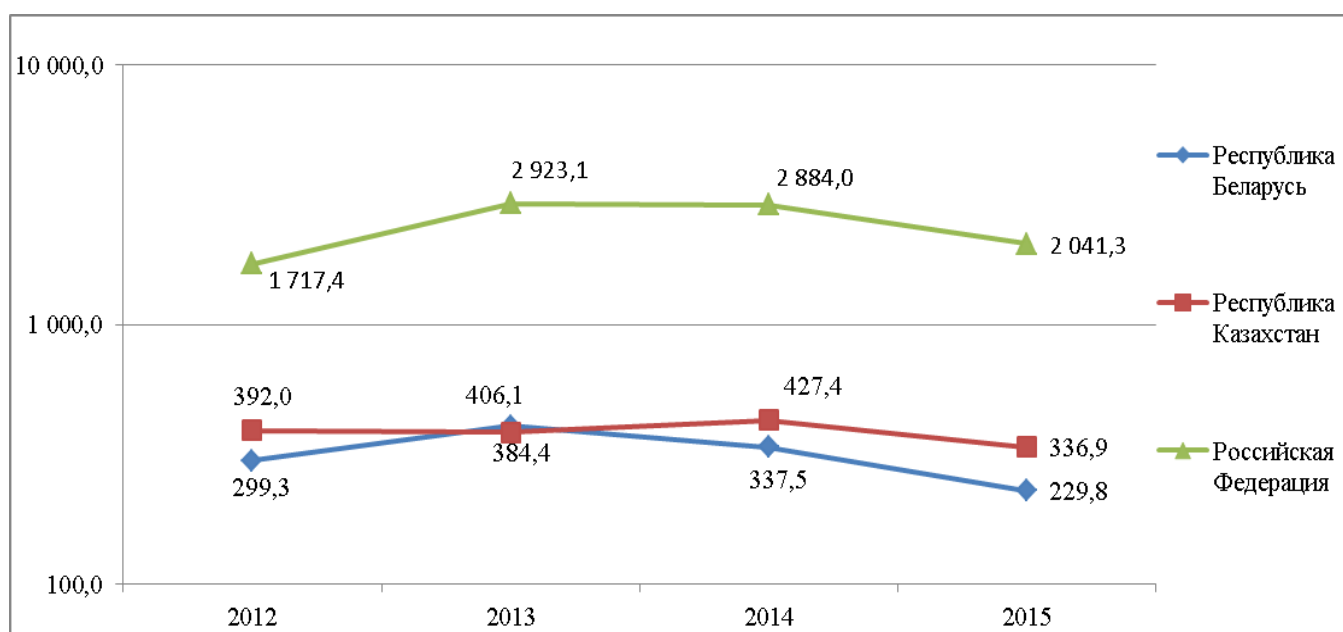
Несмотря на очевидную тенденцию увеличения субсидирования мер, не оказывающих искажающее воздействие на торговлю, в национальной валюте, их объемы в государствах-членах ЕАЭС по-прежнему не велики и уступают размерам «янтарного ящика». Наибольший уровень поддержки в рамках «зеленого ящика» наблюдается в Российской Федерации, чуть больше 2 млрд. долл. США в 2015 году (график 2). Объемы средств, выделяемых на данные цели, в Республике Казахстан почти в 6 раз меньше, а в Республике Беларусь – в 8,5 раз.

² В соответствии с пунктом 6.2 Соглашения ВТО по сельскому хозяйству развивающимся странам при реализации программ развития сельского хозяйства может предоставляться специальный режим, позволяющий не применять в отношении таких мер поддержки обязательств по ограничению и сокращению. Такие меры не включаются в «янтарный ящик».

³ Республикой Беларусь с 1993 г. ведутся переговоры о вступлении в ВТО. В конце марта 2016 года президент страны Александр Лукашенко поручил госорганам активизировать переговоры по вступлению в ВТО.

График 2

Объем субсидирования мер, не оказывающих искажающего воздействия на торговлю в государствах – членах ЕАЭС в 2012-2015 гг., млн. долл. США



Наблюдаются отличия в структуре мер различных видов государственной поддержки сельского хозяйства в странах ЕАЭС. Среди мер, не искажающих торговлю, в Республике Беларусь выделяются инфраструктурные услуги (27 % «зеленого ящика»), в Республике Казахстан – борьба с вредителями (36 %), в Российской Федерации – «несвязанная» поддержка доходов (25 %).

В соответствии с Соглашением ВТО по сельскому хозяйству объем мер поддержки в рамках «янтарного ящика» ограничен предельным объемом так называемых «агрегированных мер поддержки» (далее – АМП⁴). Государство –

⁴ АМП означают годовой объем поддержки в денежном выражении в отношении какого-либо сельскохозяйственного продукта, предназначенной для производителей основного сельскохозяйственного продукта, или поддержки, не связанной с конкретным продуктом для сельскохозяйственных производителей в целом, за исключением поддержки, предоставленной на основе программ «зеленого ящика».

член ВТО выполняет свои обязательства, если его АМП в отчетном периоде не превышает согласованного им уровня обязательств и сокращается.

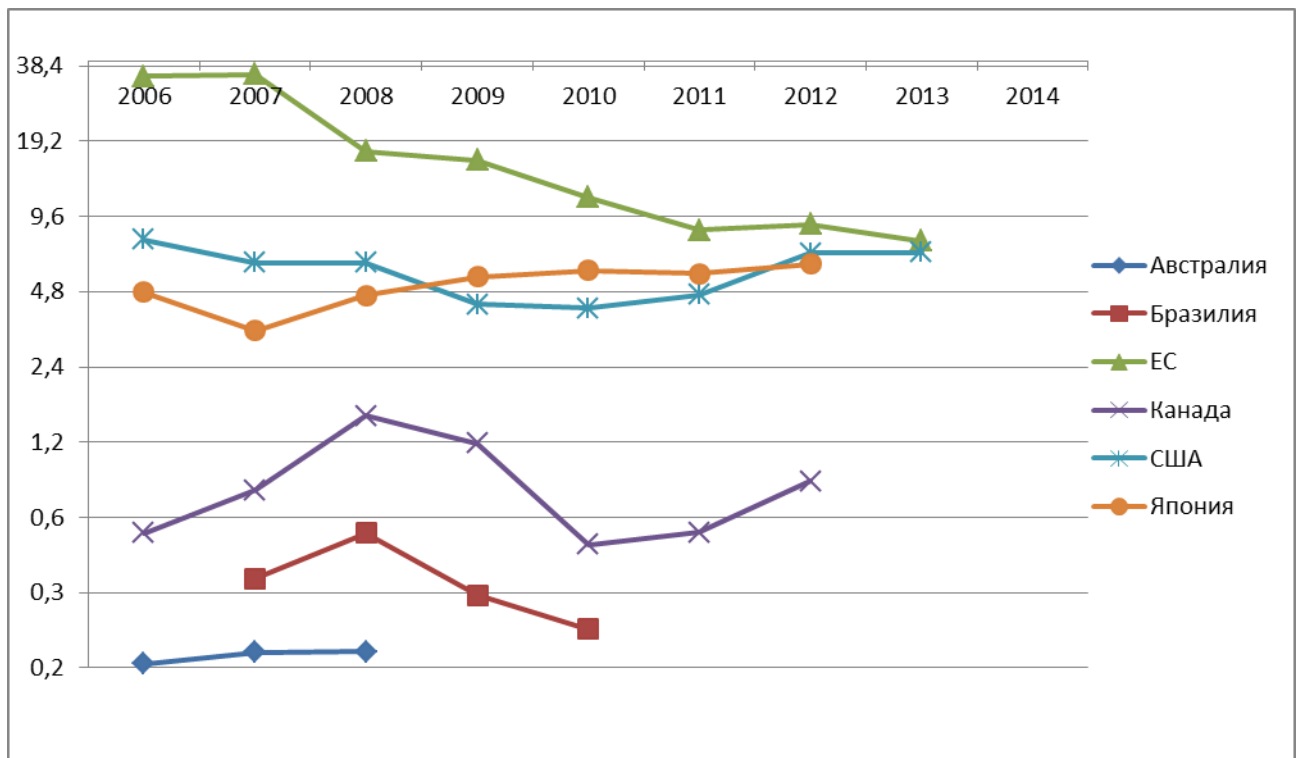
Так, объем расходов в рамках АМП, как видно из графика 3, в странах – членах ВТО за 2006-2013 гг. имел тенденцию к сокращению, за исключением Японии, а превышения уровня обязательств зафиксировано не было. Наибольшие расходы на поддержку, попадающую в расчет АМП, наблюдаются в государствах Европейского союза (7,7 млрд. долл. США в 2013 г.), на втором месте Япония и США (6,4 и 6,9 млрд. долл. США соответственно).

Вместе с сокращением объемов поддержки «янтарного ящика» прослеживается тенденция на изменение форм её предоставления. В странах ВТО сокращается продуктово-неспецифическая поддержка и происходит переход на преимущественное использование субсидирования отдельных товаров. Так, в структуре «янтарного ящика» ЕС, США, Аргентины, Индии более 90 % субсидий приходится на меры продуктово-специфической поддержки.

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

График 3

**Агрегированный показатель поддержки государств-членов ВТО
в 2006-2013 гг., млрд. долл. США**

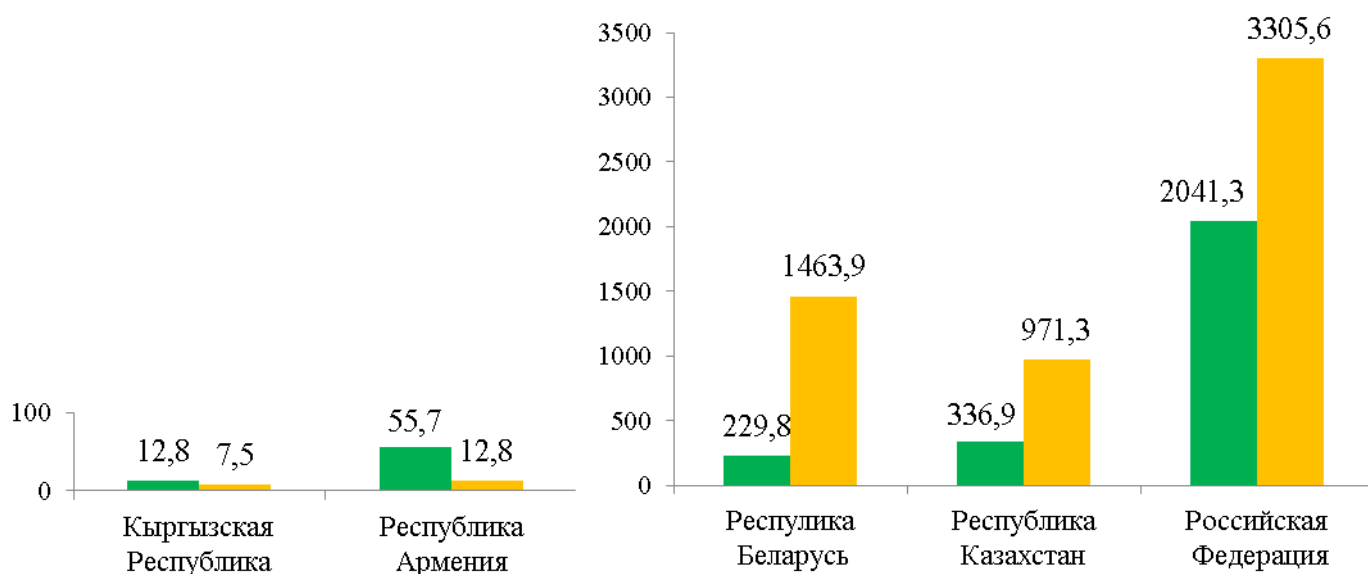


Среди мер продуктивно-неспецифического характера максимальные средства выделяются на программы по ирригации в США, программы по реструктуризации долгов в Бразилии, субсидирование страхования в ЕС и Канаде, а в Аргентине программы, направленные на финансирование продуктивно-неспецифических мер поддержки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

В странах ЕАЭС, напротив, меры поддержки, искажающие торговлю, преобладают над «зеленым ящиком» (график 4). При этом, наибольшая доля таких мер в Республике Беларусь (85,7 % в общем объеме поддержки за 2015 год).

График 4

**Структура государственной поддержки государств – членов ЕАЭС
в 2015 году, млн. долл. США**



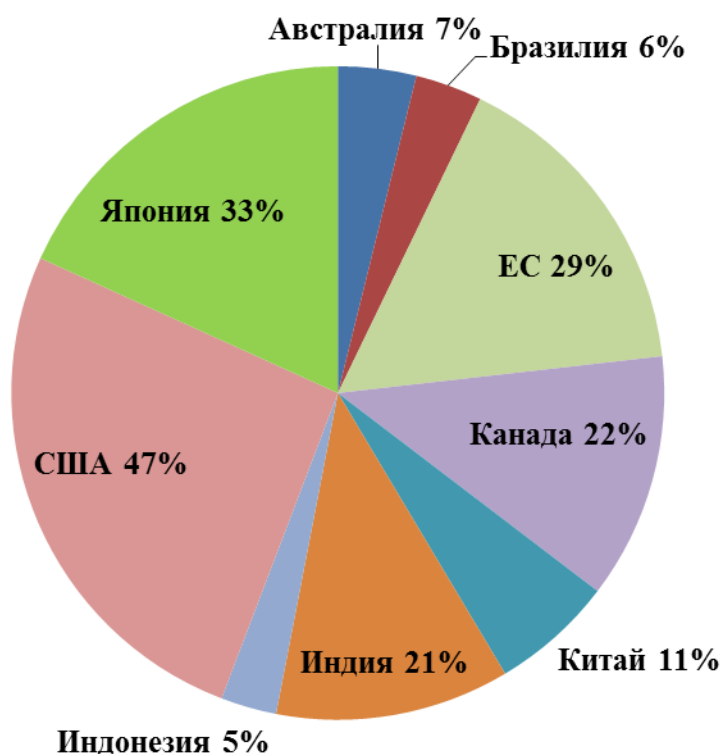
Среди мер, искажающих торговлю, государства-члены ЕАЭС в основном реализуют продуктивно-неспецифические программы, которые составляют около 80 % поддержки в рамках «янтарного ящика» в Казахстане и России, 90 % в Беларуси, 100 % в Армении и Кыргызстане. Наибольшая часть расходов – это финансирование затрат по обслуживанию кредитов: в России – 54 % «янтарного ящика», в Беларуси – 33 %, в Кыргызстане – 21 %. В Казахстане и Армении основная часть субсидий приходится на компенсацию затрат на энергоресурсы – 30 % и 42 % соответственно. Кроме того, традиционными мерами поддержки являются компенсации затрат на удобрения, семена, комбикорм; на племенное животноводство и птицеводство; на элитное семеноводство; компенсации затрат на участие хозяйствующих субъектов в программах страхования урожая, скота, птицы.

В странах ВТО бóльшая часть государственной поддержки аграрного сектора в рамках «янтарного ящика» осуществляется в пределах *de minimis*, а в некоторых странах вся поддержка не превышает этот пороговый уровень, например, в Австралии (после 2008 г.), в Китае, Индии. Стоит отметить, что объемы поддержки, оказываемые в пределах *de minimis*, стабильно растут на фоне заметного сокращения субсидирования «янтарного ящика» в целом.

Доля совокупной поддержки⁵ в валовой стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции в большинстве рассматриваемых стран ВТО гораздо выше, чем аналогичные показатели государств – членов Союза.

График 5

Доля объема совокупной государственной поддержки в валовой стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции членов ВТО в 2013 г.



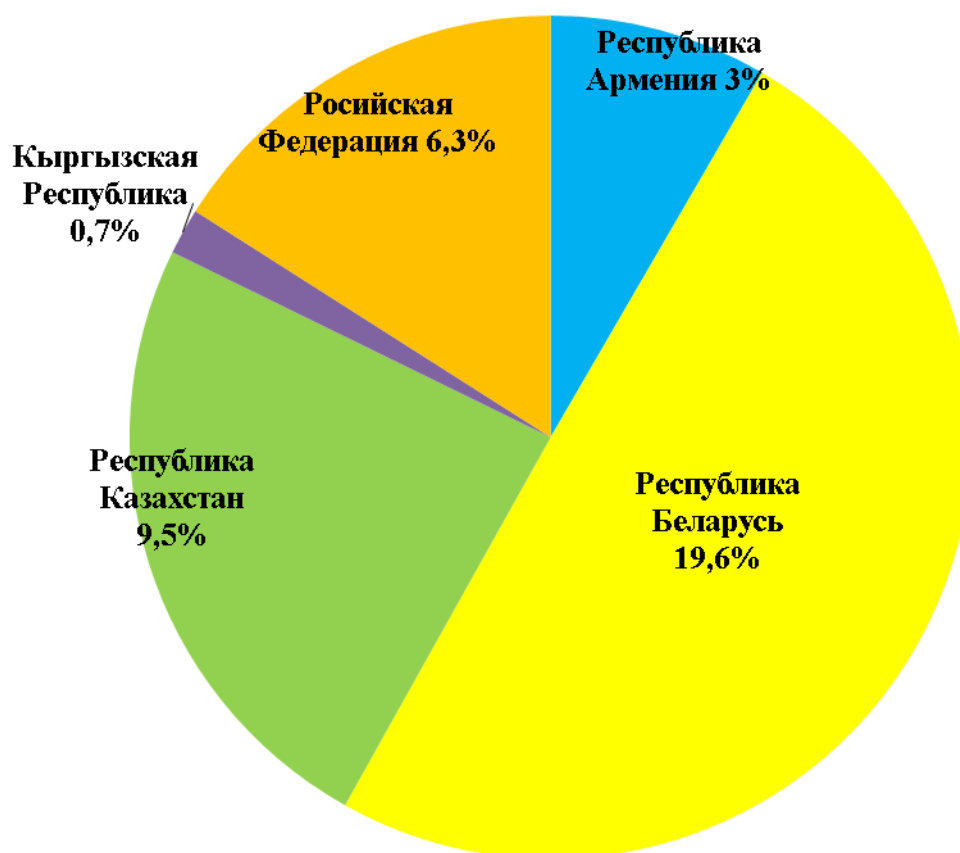
Наиболее высокие показатели отмечены в трех членах ВТО – США, Японии и ЕС (график 5): от 29 до 47 %. При этом все рассматриваемые страны соблюдают обязательства по государственной поддержке сельского хозяйства, взятые на себя в рамках ВТО.

В государствах – членах ЕАЭС уровень совокупной поддержки в валовой стоимости сельскохозяйственной продукции значительно ниже (график 6). В 2015 году среди стран Союза наибольший уровень поддержки был отмечен в Республике Беларусь – 19,6 %, наименьший в Кыргызской Республике – 0,7 %.

График 6

⁵ Совокупная поддержка – суммарный объем «зеленого», «янтарного», «голубого ящиков» и поддержки в рамках специального и дифференцированного режима.

Доля объема совокупной государственной поддержки в валовой стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции государств – членов ЕАЭС в 2015 г.



В 2015 году совокупная государственная поддержка сельского хозяйства, измеренная в долларах США, во всех государствах-членах снизилась, однако в национальной валюте объем субсидирования АПК увеличился по сравнению с 2014 г. в Армении на 68%, Беларуси на 11,4%, Казахстане на 10,4% и России на 8,2%.

Согласно уведомлениям о предоставленной государственной поддержке сельского хозяйства в государствах – членах ЕАЭС уровень мер поддержки, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, по отношению к валовой стоимости произведенных сельскохозяйственных товаров в 2015 году составил:

- в Республике Армения – 0,4 % (при обязательстве не более 5%);
- в Республике Беларусь – 7,5 % (при обязательстве не более 11 %);
- в Республике Казахстан – 4,7 % (при обязательстве не более 10 %);
- в Кыргызской Республике – 0,2 % (при обязательстве не более 5%);

Для Российской Федерации в 2015 году АПП составил 49,8 млн. долл. США при предельно допустимом максимальном АПП в 7,2 млрд. долл. США. Уровень мер государственной поддержки, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, был равен 1,8 % от валовой стоимости произведенных сельскохозяйственных товаров.

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

- во-первых, это стабильный рост объемов «зеленого ящика»,
- во-вторых, традиционное превышение поддержки в рамках «зеленого ящика» над «янтарным».

- в-третьих, изменение структуры и снижение «янтарного ящика».

В качестве основных трансформаций выделяется постепенное сокращение продуктивно-неспецифической поддержки и переход на преимущественное использование субсидирования отдельных товаров. Такой вид поддержки является, с одной стороны, более искажающим, с другой стороны – такие системы субсидирования более транспарентны, с точки зрения, оценки уровня поддержки и искажающего эффекта на торговлю.

Системы поддержки государств – членов ЕАЭС традиционно ориентированы на использование мер «янтарного ящика». Основная искажающая торговлю поддержка предоставляется в рамках продуктивно-неспецифических программ (в Армении и Кыргызстане занимает весь объем «янтарного ящика»). В государствах – членах Союза только наметился рост финансирования не искажающих торговлю мер.

Несмотря на то, что обязательства членов Союза в рамках ВТО позволяют использование довольно больших объемов «янтарного ящика», смещение акцента на меры «зеленого ящика» может быть рассмотрено, с точки зрения, повышения эффективности субсидирования для развития сельского хозяйства

в долгосрочной перспективе. Кроме того, важно принимать во внимание не только действующие на сегодняшний день международные правила в области государственной поддержки сельского хозяйства, но и предполагаемые их изменения.

Резюме

На основе анализа нотификаций государств-членов ВТО и ЕАЭС сделаны выводы об основных тенденциях в системе государственной поддержки сельского хозяйства этих стран.

В государствах, ведущих мировых производителях сельскохозяйственной продукции, преобладают тенденции стабильного опережающего роста объемов «зеленого ящика» по сравнению с «янтарным», традиционного превышения поддержки «зеленого ящика» над «янтарным», постепенное сокращение продуктивно-неспецифической поддержки и переход к использованию субсидирования отдельных товаров. Системы поддержки государств – членов ЕАЭС, напротив, традиционно ориентированы на преимущественное использование мер «янтарного ящика», в основном в рамках продуктивно-неспецифических программ. Важной тенденцией является наметившийся процесс увеличения финансирования не искажающих торговлю мер.

Ключевые слова: государственная поддержка сельского хозяйства, «янтарный ящик», «зеленый ящик», Евразийский экономический союз, Всемирная торговая организация.