

УДК 339.5

Кусаинова А.Б., Дробышевский А.А.¹

Повышение эффективности государственной поддержки сельского хозяйства в условиях общего аграрного рынка ЕАЭС

Рассмотрены обязательства в области государственной поддержки сельского хозяйства в рамках Евразийского экономического союза, полномочия Евразийской экономической комиссии в данной сфере, действующие механизмы субсидирования отрасли в государствах — членах данного союза, а также вопросы эффективности мер государственной поддержки сельского хозяйства.

Ключевые слова: ЕАЭС, государственная поддержка, сельское хозяйство, агропромышленный комплекс.

Правовой основой регулирования государственной поддержки сельского хозяйства в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) выступает п. 5 ст. 95 Договора о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. (далее — Договор), в соответствии с которым поддержка во всех государствах-членах должна соответствовать единым подходам, детально закрепленным в приложении к данному Договору — Протоколе о мерах государственной поддержки сельского хозяйства (далее — Протокол). Следует отметить, что указанные подходы гармонизированы с правом ВТО.

Протокол содержит классификацию мер государственной поддержки сельского хозяйства в зависимости от степени их влияния на взаимную торговлю и правомерности их применения. В рамках ЕАЭС отсутствуют ограничения по применению мер, не оказывающих искажающего воздействия на взаимную торговлю государств-членов сельскохозяйственными товарами. Данные меры должны соответствовать основным критериям, а также специфическим критериям и условиям, которые предусмотрены разд. III Протокола.

¹ Кусаинова Айна Биржановна — заместитель директора Департамента агропромышленной политики Евразийской экономической комиссии. E-mail: <kussainova@eecommission.org>; Дробышевский Андрей Андреевич — начальник отдела сельскохозяйственных субсидий Департамента агропромышленной политики Евразийской экономической комиссии. E-mail: <drobishevski@eecommission.org>.

В соответствии с положениями Договора государства-члены не применяют меры, в наибольшей степени оказывающие искажающее воздействие на взаимную торговлю государств-членов сельскохозяйственными товарами. К таким мерам относятся:

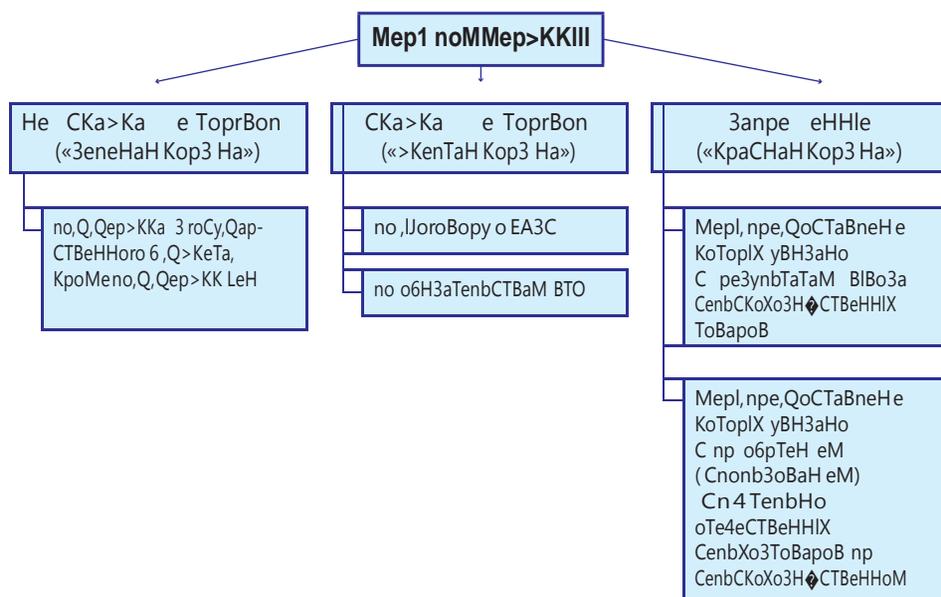
- экспортные субсидии, предоставление которых увязано с результатами вывоза сельскохозяйственного товара с территории государства-члена, предоставившего эту меру, на территорию другого государства-члена;
- импортозамещающие субсидии, предоставление которых увязано с приобретением или использованием сельскохозяйственных товаров, происходящих с территории государства-члена, предоставляющего эти меры поддержки, при производстве сельскохозяйственных товаров.

Еще одной категорией мер государственной поддержки сельского хозяйства в ЕАЭС признаются меры, оказывающие искажающее воздействие на взаимную торговлю государств-членов сельскохозяйственными товарами. Эти меры определяются в Протоколе по остаточному принципу — меры, которые не могут быть отнесены к вышеуказанным. Государства — члены ЕАЭС могут применять такие меры при условии, что их объем не превышает разрешенный уровень мер поддержки, искажающих торговлю. В соответствии с п. 9 Протокола для Республики Армения, Кыргызской Республики и Российской Федерации¹ этот уровень соответствует обязательствам, принятым в качестве условия присоединения к ВТО (5%), для Республики Казахстан установлен иной уровень (8,5%). Для Республики Беларусь разрешенный уровень мер поддержки, искажающих торговлю, определяется как процентное отношение объема господдержки сельского хозяйства к валовой стоимости произведенных сельскохозяйственных товаров и должен составить не более 10%.

В случае нарушений обязательств в области государственной поддержки сельского хозяйства государство-член прекращает предоставление соответствующих мер поддержки сельского хозяйства и выплачивает другим государствам-членам компенсацию в размере, равном объему мер, в наибольшей степени оказывающих искажающее воздействие на торговлю, или объему мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, превышающему разрешенный объем.

Данные положения Договора направлены на решение одной из основных задач согласованной агропромышленной политики — обеспечение справедливой конкуренции между субъектами государств-членов, в том числе равных условий доступа на общий аграрный рынок. На рисунке ниже представлены три категории мер государственной поддержки сельского хозяйства.

¹ Согласно условиям присоединения к ВТО Россия должна снизить агрегированную меру поддержки до 4,4 млрд долл. с 2018 г.



Меры государственной поддержки сельского хозяйства в соответствии с Договором о ЕАЭС

В соответствии с Договором Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) осуществляет мониторинг законодательства государств-членов в области государственной поддержки сельского хозяйства на предмет его соответствия обязательствам в рамках союза. Так, с 2015 г. проанализировано более 300 нормативных правовых актов. Результаты мониторинга ежеквартально рассматриваются экспертами сторон на заседаниях рабочей группы по направлению «Государственная поддержка сельского хозяйства».

Ежегодно ЕЭК осуществляет подготовку для правительств государств-членов двух обзоров государственной поддержки сельского хозяйства. Обзор предоставленной государственной поддержки в рамках ЕАЭС, основой которого являются направляемые государствами-членами уведомления о предоставленных объемах и направлениях поддержки сельского хозяйства в отчетном периоде, нацелен на оценку выполнения обязательств сторонами по соблюдению разрешенного уровня мер поддержки, искажающих торговлю, а также на анализ влияния принятых мер на развитие отрасли с рекомендациями по повышению эффективности государственной поддержки сельского хозяйства. Обзор планируемой государственной поддержки сельского хозяйства в рамках ЕАЭС, основой которого являются направляемые государствами-членами уведомления о планируемых объемах и направлениях государственной поддержки сельского хозяйства в текущем году, нацелен на обеспечение транспарентности государственной поддержки отрасли в странах — членах ЕАЭС и информированности сторон о приоритетных подотраслях, поддерживаемых партнерами по союзу на общем аграрном рынке.

В 2017 г. для всех государств-членов характерна бюджетная поддержка таких направлений, как научные исследования, борьба с вредителями и болезнями, услуги, связанные с инфраструктурой, распространение информации (консультативные услуги), компенсация затрат банкам при выдаче льготных кредитов сельхозтоваропроизводителям. Наиболее субсидируемым направлением продуктивно-специфической поддержки является производство молока.

В рамках мер поддержки, не искажающих торговлю, поддержка услуг по маркетингу и продвижению сельскохозяйственной политики государств-членов показала преимущественную поддержку экспортной деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей (табл. 1). В то же время развитые страны в рамках данного направления поддержки реализуют программы по продвижению сельскохозяйственной продукции собственного производства на внутреннем рынке, помогая, в том числе, доступу субъектов малого и среднего бизнеса непосредственно к потребителю без посредников.

Таблица 1

Применение мер «зеленой корзины» в государствах — членах ЕАЭС в 2017 г.

Наименование направления	Республика Армения	Республика Беларусь	Республика Казахстан	Кыргызская Республика	Российская Федерация
Научные исследования	■	■	■	■	■
Борьба с вредителями и болезнями	■	■	■	■	■
Подготовка кадров		■	■	■	■
Информационные услуги	■	■	■	■	■
Инспекционные услуги	■	■		■	■
Услуги по маркетингу	■	■			■
Услуги, связанные с инфраструктурой	■	■	■	■	■
«Несвязанная» поддержка доходов		■			■
Стимулирование инвестиций					■
Программы охраны окружающей среды		■			■
Программы региональной помощи		■			■

Анализ механизмов мер поддержки, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, выявил наличие в государствах-членах схожих условий предоставления субсидий по аналогичным направлениям. Так, система льготного кредитования производителя идентична во всех государствах-членах (ком-

пенсация затрат банков при выдаче льготных кредитов). Различия имеются только в размере конечной для производителя процентной ставки, зависящим от бюджетных возможностей сторон (табл. 2). Следует отметить, что в Республике Казахстан и Российской Федерации решение о выдаче льготного кредита тому или иному субъекту хозяйствования принимается государственными органами, тогда как в Республике Армения, Республике Беларусь и Кыргызской Республике — коммерческими банками.

Таблица 2

Применение продуктивно-неспецифических мер «желтой корзины» в государствах — членах ЕАЭС в 2017 г.

Наименование направления	Республика Армения	Республика Беларусь	Республика Казахстан	Кыргызская Республика	Российская Федерация
Льготное кредитование	■	■	■	■	■
Субсидии на гидро-мелиоративные мероприятия		■			■
Субсидии на культуртехнические мероприятия					■
Субсидии на инвестиционные вложения		■	■		■
Субсидии на энергоресурсы			■		■*
Субсидии на семена, удобрения, средства защиты растений, комбикорма	■	■	■		■*
Субсидии на горюче-смазочные материалы	■	■			
Поддержка племенного животноводства		■	■		■*
Поддержка семеноводства		■	■		■*
Агрострахование		■	■	■	■
Предоставление гарантий исполнения обязательств		■	■		
Субсидии на лизинг	■	■	■		■
* Указанные направления поддержки сельского хозяйства определяются на региональном уровне с целью достижения социально-экономических показателей развития в рамках выделенных на «единую субсидию» средств из федерального бюджета.					

Широкое распространение в государствах-членах имеет субсидирование приобретения факторов производства (семян, удобрений, горюче-смазочных материалов и проч.), которое создает предпосылки для увеличения цен производителями ресурсов и снижает заинтересованность сельскохозяйственных товаропроизводителей в интенсивном развитии производства (внедрение ресурсосберегающих технологий). В долгосрочной перспективе эффективнее направлять средства на поддержку предприятий по выпуску средств производства для агропромышленного комплекса (АПК), а также снижения ресурсоемкости сельскохозяйственного производства.

В целях инновационного развития отрасли и в условиях ограниченности бюджетных средств предлагается рассмотреть возможность расширения практики предоставления субсидий в приоритетных подотраслях сельского хозяйства в зависимости от эффективности хозяйствующих субъектов по аналогии с субсидиями на производство молока в Российской Федерации, где регионы со среднегодовой продуктивностью коровы в размере 5 т молока по сельскохозяйственным предприятиям получают субсидии с повышающим коэффициентом (1,2).

Модели агрострахования с государственной поддержкой в развитых странах мира отличает добровольная мультирисковая система страхования с большой долей государственного участия, в то время как в государствах — членах союза распространено страхование отдельных сельскохозяйственных рисков. В Республике Казахстан и Кыргызской Республике страхуются риски только в растениеводстве, в Республике Беларусь (в отношении отдельных видов сельскохозяйственных культур, скота и птицы) и Республике Казахстан (в отношении отдельных видов сельскохозяйственных культур) агрострахование носит обязательный характер (табл. 3).

К системе мер финансовой поддержки сельского хозяйства наряду со стимулирующими инструментами финансово-бюджетной политики и финансово-кредитной политики относится также налоговая политика.

Согласно налоговому законодательству принципы налогообложения сельскохозяйственных товаропроизводителей в странах ЕАЭС имеют общую основу, т.е. уровень налоговой нагрузки для данной категории субъектов экономики существенно ниже, чем по установленному общему режиму (для сельскохозяйственных товаропроизводителей установлена специальная льготная система налогообложения). При этом в странах-членах действуют разные ставки основных налогов. Например, ставка налога на прибыль в Республике Армения и Российской Федерации составляет 20 %, в Республике Беларусь — 18, в Кыргызской Республике — 12 %. В Республике Казахстан (корпоративный подоходный налог) действует самая низкая ставка в размере 10 % (табл. 4).

Анализ налоговых политик развитых стран в области сельского хозяйства показал, что даже оставаясь в рамках принятых обязательств по государствен-

Таблица 3

Сравнительная схема государственной поддержки агрострахования в государствах-членах

Особенности страхования	Республика Беларусь	Республика Казахстан	Кыргызская Республика	Российская Федерация
Тип страхования	Обязательное	Обязательное	Добровольное	Добровольное
Сфера страхования	Растениеводство / животноводство	Растениеводство	Растениеводство	Растениеводство / животноводство
Доля государственной поддержки в страховой премии (взноса)	95% (уплачивается из бюджета страховщику)		50% (уплачивается из бюджета страховщику)	50% (уплачивается из бюджета страховщику)
Доля государственной поддержки в возмещении ущерба		50% страховых выплат возмещаются страховщикам по страховым случаям	50 % страховых выплат возмещаются страховщикам по страховым случаям	

Таблица 4

Специальные налоговые режимы (налоговые льготы) для сельскохозяйственных товаропроизводителей государств-членов

Государство	Налоговые льготы для сельскохозяйственных товаропроизводителей
Республика Армения	Освобождение от уплаты НДС, налога на прибыль
Республика Беларусь	Единый налог (1% валовой выручки), заменяет уплату налога на недвижимость, земельного и экологического налогов и налога на прибыль
Республика Казахстан	Единый земельный налог (0,15–075% стоимости земельного участка), заменяет уплату индивидуального подоходного налога, земельного налога, налога на транспортные средства, налога на имущество Снижение суммы корпоративного подоходного налога или индивидуального подоходного налога на 70%
Кыргызская Республика	Освобождение от налога на прибыль, уплаты НДС и налога с продаж
Российская Федерация	Единый сельскохозяйственный налог (6% доходов за вычетом расходов), заменяет уплату налога на прибыль (налога на доход для физических лиц), налога на имущество, НДС (за исключением НДС при ввозе товаров, выполнения договоров простого товарищества и доверительного управления имуществом)

ной поддержке сельского хозяйства, в государствах-членах союза есть потенциал для стимулирования развития сельского хозяйства. Например, с целью развития крупнотоварного производства и повышения конкурентоспособности отрасли Республике Армения и Кыргызской Республике целесообразно использовать опыт развитых стран по налоговому стимулированию создания сельскохозяйственных кооперативов.

В целях комплексной оценки уровня субсидирования сельского хозяйства в странах — членах ЕАЭС разработана Методика проведения сравнительной оценки влияния условий экономической деятельности на формирование чистых доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей стран союза. В результате сравнительной оценки определяется, как изменяются чистые доходы производителей при функционировании в одинаковых (средневзвешенных) условиях для всех стран союза. На величину изменения чистых доходов государства-члены могут корректировать объемы государственной поддержки и тем самым получать сопоставимую информацию об уровне поддержки. Указанная Методика проведения анализа содержит сопоставление таких показателей, как средние цены реализации сельскохозяйственной продукции в странах ЕАЭС, цены приобретения материально-технических ресурсов, среднемесячная заработная плата работников сельского хозяйства, средняя налоговая нагрузка сельскохозяйственных товаропроизводителей, среднегодовая ставка рефинансирования.

В настоящее время более половины объема продукции сельского хозяйства производится крупнотоварными производителями только в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации. В связи с этим организационные структуры сельскохозяйственного производства названных государств-членов позволяют использовать указанную Методику. Вместе с тем, в Республике Армения и Кыргызской Республике доля производства продукции крупными производителями составляет лишь 1–3%, а основной объем производства обеспечивают мелкие хозяйства. Такая мелкохозяйственность производителей Республики Армения и Кыргызской Республики накладывает ограничение на проведение оценки условий экономической деятельности в государствах — членах ЕАЭС.

В целом среди государств-членов, характеризующихся крупнотоварным сельскохозяйственным производством, лучшие экономические условия по анализируемым показателям для сельскохозяйственного производства сложились в Российской Федерации, что связано с более высоким уровнем цен реализации и более низким уровнем стоимости кредитных ресурсов. Применение средневзвешенных показателей ухудшает условия экономической деятельности и ведет к уменьшению чистых доходов сельскохозяйственных производителей Российской Федерации на 1056,6 млн долл.

При применении средневзвешенных показателей чистые доходы сельскохозяйственных производителей Республики Беларусь увеличиваются в 2015 г.

на 1,6 млрд долл. за счет относительно менее благоприятных условий экономической деятельности производителей сельскохозяйственной продукции (табл. 5).

Таблица 5

Изменение чистых доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации при применении средневзвешенных условий экономической деятельности в 2015 г., млн долл.

Показатель	Республика Беларусь	Республика Казахстан	Российская Федерация	Республика Армения	Кыргызская Республика
Цены реализации	991,1	-274,3	-716,9	-184,9	-377,1
Стоимость ресурсов	27,0	-169,4	142,3	16,3	-78,5
Трудовые ресурсы	-72,7	39,9	32,8	-333,7	-1463,9
Налоговая нагрузка	80,6	-107,3	26,8	-51,2	-5,8
Стоимость речитных ресурсов	201,7	-75,4	-426,3	-1,0	0,9
Всего	1 527,8	-586,5	-941,1	-554,5	-1924,4

Преобладание
мелкохозяйственного
производства

С принятием ЕЭК базовых документов для реализации положений Договора одним из приоритетных направлений работы является анализ эффективности мер государственной поддержки сельского хозяйства в государствах-членах с выработкой рекомендаций по повышению ее эффективности. Так, в сотрудничестве с Высшей школой экономики разработана Методология оценки эффективности мер государственного регулирования агропродовольственного рынка и поддержки АПК, которая одобрена Рекомендацией Коллегии ЕЭК от 24 апреля 2017 г. № 11. Данная Методология позволяет оценить степень достижения ключевых целей развития АПК на основе критериев, которые характеризуются группами показателей.

Проведенный анализ государственного регулирования и государственной поддержки в странах ЕАЭС в соответствии с названной Методологией позволил выявить «узкие» места агропродовольственного рынка и АПК государств-членов. В частности, высокая стоимость средств производства вследствие зависимости от иностранных поставщиков, ухудшающееся финансовое положение сельскохозяйственных предприятий вследствие роста кредитной задолженности, высокая торговая надбавка в общей цепочке формирования цены сельскохозяйственных товаров, снижают маржу, а значит и доходы производителей.

Проведенный анализ государственной поддержки сельского хозяйства позволил выработать следующие «магистральные» направления повышения эффективности субсидирования отрасли:

- стимулирование инноваций, инвестиций и проведения НИОКР в агропромышленном комплексе, обеспечения финансовой стабильности предприятий АПК;
- развитие не только рынков сельскохозяйственной продукции, но и сельской местности;
- развитие системы страхования рисков производителей сельскохозяйственной продукции;
- поддержка и развитие инфраструктуры агропродовольственного рынка и др.

Дальнейшая работа в сфере государственной поддержки сельского хозяйства будет акцентирована на выработку практических предложений по повышению эффективности субсидирования отрасли, в том числе на основе развития межгосударственного взаимодействия стран — членов ЕАЭС.

Kusainova A., Drobishevskiy A.¹

Increase of efficiency of state support of agriculture in the framework of common EAEU agricultural market

Obligations of EAEU members in respect to support of agriculture, and competitions of the Eurasian Economic Commission in this area are analyzed as well as systems of agricultural subsidy application in member countries and problems of higher efficiency of such support.

Key words: *EAEU, state support measures, agriculture, agro-industrial complex.*

1 Kusainova Aйна — deputy head Agricultural Policy Department Eurasian Economic Commission. E-mail: <kussainova@eecommission.org>; Drobishevskiy Andrey — head Agricultural Subsidies Section Agricultural Policy Department Eurasian Economic Commission. E-mail: <drobishevski@eecommission.org>.