Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Шагайда Н.И., Гатаулина Е.А, Янбых Р.Г.,
Узун В.Я., Пугачёв Н.И., Сарайкин В.А.

РАЗРАБОТКА МЕТОДОВ ОЦЕНКИ ПОСЛЕДСТВИЙ ВСТУПЛЕНИЯ РОССИИ В ВТО И МЕХАНИЗМОВ АДАПТАЦИИ ПОЛИТИКИ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА К ТРЕБОВАНИЯМ ВТО

Препринт

Москва
2013

Electronic copy available at: http://ssrn.com/abstract=2448644

Шагайда Н.И., Гатаулина Е.А Янбых Р.Г., Узун В.Я., , Пугачёв Н.И., Сарайкин В.А.

Разработка методов оценки последствий вступления России в ВТО и механизмов адаптации политики поддержки сельского хозяйства к требованиям ВТО: препринт [Текст] / Шагайда Н.И., Гатаулина Е.А., Янбых Р.Г., Узун В.Я., Пугачёв Н.И., Сарайкин В.А.; Институт прикладных экономических исследований РАНХ и ГС. – М.: Изд-во …, 2013.

Присоединение к ВТО обострило дискуссию о последствиях для сельхозпроизводителей, которые опасаются, что российские продукты не смогут конкурировать с более дешевыми импортными. В работе представлен анализ мер государственной поддержки сельского хозяйства России и их соответствия новым вызовам. Предложена адаптация мероприятий к требованиям ВТО с учётом мирового опыта как старых, так и недавно присоединившихся членов ВТО.

Среди основных результатов работы система оценки последствий и новые подходы к институционализации механизмов поддержки, которые решают те же задачи, что и существующие меры, но в рамках не только разрешенных, но и поддерживаемых мировым сообществом направлений. Наиболее перспективной в этом смысле представляется переориентация бюджетных средств на техническое перевооружение, страхование и диверсификации отрасли.

Шагайда Наталья Ивановна – д.э.н., руководитель Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХ и ГС;

Узун Василий Якимович - д.э.н., главный научный сотрудник Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХ и ГС;

Янбых Рената Геннадьевна, д.э.н., *Гатаулина Екатерина Александровна*, к.э.н., *Сарайкин Валерий Александрович*, к.э.н. – ведущие научные сотрудники Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХ и ГС;

Пугачёв Николай Иванович – д.э.н., заместитель директора Национального научного центра «Институт аграрной экономики», Украина, Киев.

Electronic copy available at: http://ssrn.com/abstract=2448644

Содержание

Введение **4**

1. **Анализ мер государственной поддержки сельского хозяйства в России** **6**

1.1. Общие подходы 6

1.2. Классификация и возможности адаптации мер Госпрограммы к требованиям ВТО 9

1.3.Оценка соответствия требованиям соглашения по ВТО новых мер поддержки - несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителей в области растениеводства 27

1.4. Неблагоприятные территории и методика их выделения в России 33

2. Международный опыт поддержки и адаптации мер к требованиям ВТО **41**

2.1. Общие подходы 41

2.2. Адаптация мер государственной поддержки сельского хозяйства Украины после вступления в ВТО 43

2.3. Система поддержки сельского хозяйства и сельского развития по Директивам ЕС 48

2.4. Опыт предоставления внутренней продовольственной помощи в развитых странах 54

2.5. Анализ споров между участниками ВТО и способы их урегулирования 60

3.Адаптация отдельных мероприятий поддержки к требованиям ВТО **67**

3.1.Мероприятия по техническому перевооружению сельского хозяйства ... 67

3.2. Мероприятия по сельскохозяйственному страхованию 72

3.3.Совершенствование методики выделения неблагоприятных территорий 74

3.4. Изменение структуры поддержки сельского хозяйства в рамках Госпрограммы 82

4. Оценка последствий вступления России в ВТО **87**

4.1. Система показателей оценки 87

4.2. Подходы к оценке последствий 88

Заключение **91**

Список используемой литературы **97**

Введение

Россия с 22 августа 2012 г. стала членом ВТО. Переговоры о вступлении шли почти 19 лет, но не влияли на развитие практики государственной поддержки в стране. Разработка проекта Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы (далее – Госпрограмма) осуществлялась по аналогии с предыдущей Госпрограммой 2008-2012 гг. Только на последнем этапе ее доработки были сделаны попытки адаптации мер поддержки к требованиям ВТО. В отсутствии опыта применения таких норм эти попытки по большей части остались безрезультатны.

Россия взяла на себя обязательства в части снижения импортных пошлин, услуг, лицензирования импорта, субсидий, сохранения специальных условий для инвесторов в особых экономических зонах и для промышленной сборки, охраны прав интеллектуальной собственности, ценообразования на энергоносители, санитарных и фитосанитарных мер и технического регулирования. Установлены также требования обеспечения транспарентной [43] государственной поддержки сельского хозяйства.

Условия членства России в ВТО остаются предметом бурных дискуссий. Основные декларируемые риски, связанные с сельским хозяйством: ограничение государственной поддержки в виде субсидий, снижение импортных пошлин, особенно – на ввоз живых свиней, рост импорта, снижение собственного производства.

Вместе с тем, в России уровень субсидий в виде мер, которые относятся по методологии ВТО к мерам «янтарной» корзины и еще не достигли предельного уровня, предусмотренного соглашением на 2013 г. Кроме того, часть самих мер «янтарной корзины» может быть без потери эффекта в значительной мере оформлена так, чтобы соответствовать (по сути и по форме) требованиям «зеленой корзины», применение которых по правилам ВТО не ограничиваются. С другой стороны, есть резервы в изменении структуры поддержки – увеличении субсидирования тех направлений «зеленой корзины», которые традиционно в России не используются, но уже хорошо зарекомендовали себя в других странах – участниках ВТО в качестве поддерживающих сельхозпроизводителей мер.

Негативные последствия, связанные со снижением или отменой пошлин на сельхозпродукцию, могут быть нивелированы через стимулирование спроса на про-

дукцию, произведенную из незамороженного мяса, цельного молока, продуктов, которые имели короткий путь от поля до прилавка магазина, определенных требований к закупке продукции для детей. Этому также может способствовать государственная поддержка системы добровольной сертификации российских продуктов, пропаганда продуктов, произведенных по традиционным российским рецептам или на определенных территориях, и прочим нетарифным мерам поддержки собственного производства. Рост импорта живых свиней из-за обнуления пошлин имеет естественные ограничения [34]. То есть имеются резервы снижения риска вступления в ВТО, увеличения поддержки российских сельхозпроизводителей в новых условиях.

В последние годы несколько стран – бывших республик СССР - стали членами ВТО. Существует международный опыт решения споров между странами – участниками ВТО по вопросам создания особых условий для национальных сельхозпроизводителей. Анализ последствий вступления новых членов ВТО (Украины и т.д.), изменения их государственной политики поддержки, опыта разрешения конфликтов старых участников соглашения по сельскому хозяйству необходимы для выработки Россией адекватной аграрной политики.

Система мониторинга последствий вступления России в ВТО не сложилась, не ставится цели ее формирования. Обычно анализируются данные импорта продовольствия. Вместе с тем система адаптации сельского хозяйства и государственной политики к требованиям ВТО должна предусматривать мониторинг и охватывать такие показатели как уровень цен, объемы производства и потребления, объемы использования кредитов, которые используются для развития отдельных отраслей, уровень поддержки, ее структуру.

В настоящее время уже сформирована обширная база публикаций по проблематике рисков и последствий членства России в ВТО. Однако в значительной части эти публикации или написаны представителями союзов производителей отдельных продуктов и через них лоббируются их интересы, или представляют собой политические воззвания, или содержат описания общих правил ВТО и политики поддержки сельского хозяйства.

Препринт подготовлен на основании отчёта о научно-исследовательской работе по теме « Разработка методов оценки последствий вступления России в ВТО и механизмов адаптации политики поддержки сельского хозяйства к требованиям

ВТО». Полную версию отчёта см. в библиотеке Института прикладных экономических исследований РАНХ и ГС.

1. Анализ мер государственной поддержки сельского хозяйства в России

1.1. Общие подходы

Присоединение России к ВТО означало, что наша страна согласилась с определенными условиями членства и обязательствами по ограничению оказания государственной поддержки сельского хозяйства. В соответствии с договоренностями в настоящее время в России установлен максимально допустимый объем агрегированной меры поддержки (АМП) в $9 млрд. (2013 г.). Он должен быть постепенно уменьшен к 2018 г. до $4,4 млрд. – см. рис. 1.1.1[1]

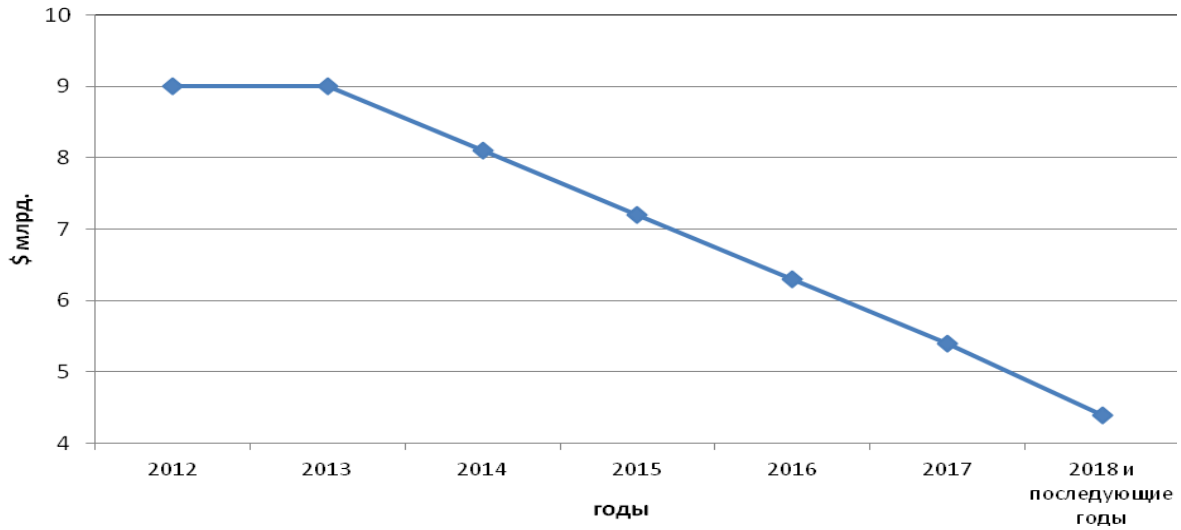


Рисунок 1.1.1 *Российские обязательства в области внутренней поддержки (общая величина АМП)*

Источник: *МЭРТ*

Уровень поддержки в $9 млрд. установлен на уровне среднегодовой поддержки в 1993-1995 гг. Уровень в $4,4 млрд. соответствует уровню агрегированной поддержки в среднем за год в 2006-2008 гг.

В настоящее время этот уровень не превышен. По оценкам за 2010 г. он составил $5,4 млрд., в т.ч. бюджетная поддержка по янтарной корзине мер составляла в 2010 г. около 5 млрд.[2] Однако надо иметь в виду два факта. Первое, сельхозпроизво-

[1] Рисунки сделаны на основании результатов расчетов, представленных в научном отчете центра агропродовольственной политики РАНХ и ГС в 2012 г. «Оценить уровень государственной поддержки сельского хозяйства в России»

[2] Курс $=32 руб.

дители не удовлетворены существующим уровнем поддержки и борются за ее увеличение. Второе, - уровень агрегированной поддержки должен быть снижен до $4,4 млрд. То есть при сохранении современной структуры мер тренд на повышение уровня бюджетной поддержки, лоббируемый сельхозпроизводителями, в перспективе придет в противоречие с трендом на снижение её допустимого уровня. Россия должна сократить расходы на сельское хозяйство при том, что эти расходы малы, если их сравнивать с расходами в развитых странах мира в абсолютных величинах.

Причина такой ситуации предопределена разительными различиями в структуре поддержки сельского хозяйства в России и развитых странах мира. США и страны ЕС тратят на сельское хозяйство значительно больше, чем Россия, однако эти расходы отнесены к мерам «зеленого» ящика/корзины и не подпадают под требования сокращения. В России большая часть поддержки попадает в «янтарный» ящик [30], этот уровень расходов должен сокращаться, он является объектом контроля со стороны участников ВТО [28] (рис. 1.1.2). В соответствии с правилами ВТО не требуется сокращать общие расходы на сельское хозяйство, нужно сокращать расходы на меры, которые искажают торговлю сельскохозяйственными товарами.

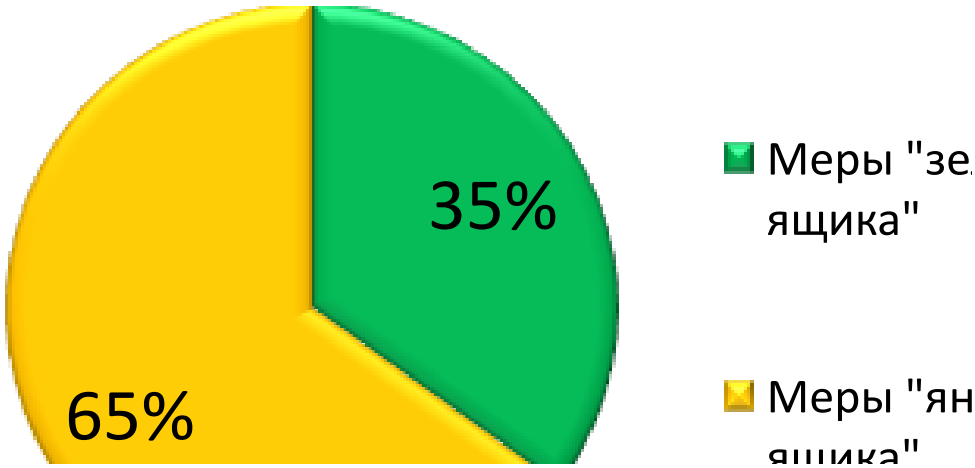


Рисунок 1.1.2. -*Структура внутренней поддержка сельского хозяйства России, 2010 г. %*

Для того, чтобы понять, какие есть резервы по перераспределению мер между корзинами в России, и выполнена эта работа. Был применён следующий алгоритм.

На первом этапе необходимо провести аудит мер государственной поддержки, предусмотренных Государственной программой поддержки сельского хозяйства регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на

2013 - 2020 годы (далее - Государственная программа) на предмет изучения сути поддержки, выявления соответствия мероприятия критериям его отнесения к той или иной корзине. Возможна ситуация, когда по сути механизма оно относится к мерам «зеленого ящика», но название дано в редакции, позволяющей относить меру к «янтарному ящику». Полезно выявить, какие принципы оказания поддержки по каждой мере не позволяют отнести ее к «зеленому» ящику, могут ли использоваться для аналогичной цели мероприятия, удовлетворяющие критериям «зеленого ящика» и т.д. Это позволит, не сокращая размера поддержки, найти основания для освобождения части мер от обязательств по сокращению.

Второй резерв увеличения поддержки по мерам, подлежащим сокращению – следование опыту стран Евросоюза. Так, в России мероприятие по обновлению парка сельскохозяйственной техники сделано так, что, безусловно, его относят к мерам «янтарной» корзины/ящика. В Евросоюзе сама по себе мера обновления техники присутствует и широко используется, но рассматривается в контексте содействия структурным изменениям посредством стимулирования инвестиций. Ее механизм не противоречит критериям, позволяющим относить меру к зеленой корзине. В результате одна и та же мера – обновление техники, – относится к разным корзинам в разных странах. В странах Европы, США замена техники, технологий содержания животных, химических средств старого поколения на новые рассматриваются как меры, способствующие более бережному отношению к окружающей среде, животным и работникам. Таким образом, субсидируются затраты, направленные, в конечном счете, на охрану окружающей среды, здоровья животных и человека. И это мера «зеленой» корзины. В России также за счет субсидирования стимулируется замена старой техники, с худшими показателями расхода топлива, воздействия на почву, живые организмы. Однако название меры, описание механизма не позволяют охарактеризовать меру как «зеленую», она остается «янтарной». То есть, при одинаковых, по сути, мероприятиях возможна их разная классификация. Поэтому сохранение цели мероприятия при изменении названия или механизма позволяют безболезненно урегулировать две проблемы: не сократить поддержку и выполнить обязательства по сокращению финансирования мер янтарной корзины/ящика.

Ниже будет сделана попытка использовать оба резерва снижения уровня агрегированной поддержки сельского хозяйства в России без сокращения расходов на сельское хозяйство. На первом этапе необходимо классифицировать меры поддерж-

ки российской Госпрограммы по формальным признакам, изложенным в Соглашении по сельскому хозяйству ВТО, оценить возможность его адаптации критериям, предъявляемым к мерам, имеющим основания к освобождению от обязательств по сокращению. На втором - сформулировать новые названия, механизмы осуществления, и, где возможно, разнести меры заново по «корзинам/ящикам», подсчитать сумму расходов, новую структуру и объемы поддержки в «янтарной» корзине, соотнести сумму расходов в янтарной корзине с обязательствами по ее финансированию.

1.2. Классификация и возможности адаптации мер Госпрограммы к требованиям ВТО

Представленный ниже анализ мер господдержки по структуре Госпрограммы позволяет сделать детальную классификацию мероприятий по корзинам. Каждое мероприятие поддержки рассмотрено с позиции цели, бенефициаров, целевых показателей, требований к субъектам РФ, принципов расчета размера субсидии и т.д.

Анализ проведен на основе нормативно-правовой базы, регламентирующей предоставление господдержки аграрного сектора из федерального бюджета. Это Постановления Правительства РФ и конкретизирующие их Приказы Минсельхоза РФ, Распоряжения Правительства РФ, Письма Минсельхоза РФ. Постановления Правительства РФ регламентируют один или несколько видов поддержек и, как правило, актуализируются ежегодно путем внесения изменений. Только в случае серьезных поправок или введении новых мер принимаются новые Постановления Правительства РФ. В таблице приведены нормативно-правовые акты, актуальные по состоянию на апрель 2013 г. Зная номера Постановлений Правительства РФ можно актуализировать таблицу или получить сведения по конкретной поддержке с использованием информационно-правовых систем. В течение года изменения в Приказах Минсельхоза РФ также можно отслеживать по их реквизитам. По истечении года, как правило, принимаются новые Приказы.

Описание мер господдержки включено в Госпрограмму, однако в достаточно общем виде. Из опыта прошлой Госпрограммы видно, что по ходу ее реализации механизм и правила осуществления могут значительно изменяться, а основной текст при этом остается неизменным. Это объясняется сильной загруженностью специалистов Минсельхоза РФ, и длительной процедурой внесения изменений. Чтобы получить представление о механизме каждой поддержки надо знать как минимум номер Постановления Правительства РФ, ее регулирующую и реквизиты остальных норма-

тивно-правовых актов и иметь доступ к ним. Несмотря на то, что нормативно-правовая база относительно доступна пользователям (информационно-правовые системы «Консультант-Плюс» или «Гарант») однако, знать, что выбрать, собрать и по определенной системе изложить в сжатом виде нормативно-правовую базу не так легко, особенно по всем видам поддержек. Текст нормативно-правовых актов далеко не всегда бывает однозначно понятным, иногда, встречаются неточности и прямые ошибки. Поэтому анализ мероприятий - практически по каждому виду поддержки, - потребовал консультаций с представителями Минсельхоза РФ.

Общие моменты. Организация господдержки в рамках Госпрограммы 2013-2020 гг. имеет общие черты.

В большинстве случаев финансирование субсидий за счет средств федерального бюджета (далее – ФБ) осуществляется ежегодно на основании договора (Соглашения) о предоставлении субсидий, заключаемых Минсельхозом РФ с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ[3] на условиях финансирования из бюджетов субъектов РФ части затрат по этой субсидии. Уровень федерального софинансирования субсидии определяется Минсельхозом РФ, как правило, с учетом РБО[4]. Минсельхоз России делает проект распределения федеральной субсидии между регионами по утвержденным правилам и методикам и направляет проект в Правительство РФ. Окончательное распределение субсидии между субъектами РФ утверждается распоряжением Правительства РФ. Для получения федерального трансферта по каждой субсидии, субъекты РФ должны выполнить ряд требований, прописываемых в Постановлениях Правительства РФ по каждой субсидии. Эти требования имеют типовой характер, общий для всех субсидий, но по отдельным субсидиям накладываются дополнительные специфические требования.

Типовые требования, как правило, включают в себя:

- наличие утвержденной региональной программы, предусматривающей меры на которую направлена данная субсидия;

- наличие в законе субъекта РФ о бюджете обязательств и ассигнований на финансирование субсидии с учетом установленного уровня софинансирования;

[3]далее - субъектами РФ

[4] уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ на очередной финансовый год после распределения дотаций, рассчитанный в соответствии с методикой, утвержденной постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 г. N 670.

- наличие нормативного правового акта субъекта РФ, устанавливающего порядок, условия, перечень документов для получения субсидии бенефециариями (на федеральном уровне обычно устанавливается срок рассмотрения представляемых документов, - не выше 10-15 рабочих дней; иногда перечень документов);

- обязательство субъекта РФ обеспечить соответствия значений показателей результативности субсидии, устанавливаемых нормативно правовыми актами субъекта РФ, значениям показателей результативности, установленных Соглашением;

- обязательство представлять в Минсельхоз России установленную им отчетность в порядке, по формам и в установленные сроки, на бумажных и электронных носителях.

Соглашения о предоставлении субсидий, как правило, также содержат типовые обязательства субъектов РФ, включающих следующее:

а) размер субсидии, условия ее предоставления и расходования;

б) размер средств, предусмотренных в бюджете субъекта РФ (местном бюджете), с учетом установленного уровня софинансирования;

в) целевое назначение субсидии;

г) обязательство уполномоченного органа заключить соглашения с органами местного самоуправления в случае предоставления субсидии из бюджета субъекта РФ местным бюджетам на софинансирование муниципальных программ;

д) значения показателей результативности предоставления субсидии, определяемые на основании соглашения между Минсельхозом РФ и уполномоченным органом о реализации Госпрограммы на 2013 - 2020 годы;

е) сроки и порядок представления документов и отчетов об исполнении уполномоченным органом обязательств, вытекающих из соглашения, в том числе:

- выписки из закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ, подтверждающей включение в него средств на софинансирование мероприятий, и выписки из нормативного правового акта представительного органа муниципального образования о размере средств местного бюджета, предусмотренных на финансовое обеспечение мероприятий, в случае предоставления субсидии из бюджета субъекта РФ местному бюджету на софинансирование муниципальной программы, предусматривающей реализацию субсидируемых мероприятий;

- отчета о расходах бюджета субъекта РФ (местного бюджета), источником финансового обеспечения которых является субсидия, по форме и в сроки, которые

устанавливаются Минсельхозом РФ;

- отчета о достижении значений показателей результативности предоставления субсидии по форме и в сроки, которые устанавливаются Минсельхозом РФ;

- отчета о финансово-экономическом состоянии сельскохозяйственных товаропроизводителей по форме и в сроки, которые устанавливаются Минсельхозом РФ.

ж) порядок осуществления контроля за выполнением условий соглашения;

з) ответственность сторон за нарушение условий соглашения;

и) последствия недостижения субъектом РФ установленных значений показателей результативности предоставления субсидии;

к) наличие нормативного правового акта субъекта РФ, устанавливающего расходное обязательство субъекта РФ, на исполнение которого предоставляется субсидия;

л) иные условия, регулирующие порядок предоставления субсидии.

Дальнейшее распределение средств (как федеральных, так и консолидированных бюджетов субъектов РФ) между бенефициарами происходит на уровне субъектов РФ по утвержденным ими правилам. Определение ставок субсидий, как правило, прерогатива субъектов РФ, но в некоторых случаях определяются на федеральном уровне. На федеральном уровне: в Постановлениях Правительства РФ, Приказах Минсельхоза РФ могут также устанавливаться общие требования к бенефициарам по получению субсидий, которые субъекты РФ обязаны учесть.

По отдельным направлениям поддержка осуществляется из федерального бюджета без требования обязательного финансирования со стороны субъектов РФ. Это меры, направленные на поддержание функционирования всей системы в целом, или объектов федеральной собственности, – обеспечение закупочных и товарных интервенций, обеспечение лекарственными и ветеринарными препаратами для противоэпизоотических мер, финансирование подведомственных Минсельхозу РФ учреждений, формирование государственных информационных ресурсов для управления АПК, капвложения в объекты федеральной собственности и т.д.

Ниже дан перечень мероприятий Госпрограммы. Подробное описание целей, задач, показателей, принципов софинансирования и распределения федеральной поддержки между субъектами РФ, ограничений, ставок, требований к получателям и заключения об отнесении каждого мероприятия к соответствующим корзинам ВТО

см. в полном варианте отчёта в библиотеке Института экономических прикладных исследований РАНХ и ГС.

1. Подпрограмма "Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства"

1.1. Основное мероприятие – «Развитие элитного семеноводства» осуществляется в виде выплаты субсидии на возмещение части затрат на приобретение элитных семян. В настоящее время относится к мерам «янтарной корзины», так как не соответствует ни одному из пунктов Приложения 2 к Соглашению по сельскому хозяйству ВТО[5], предусматривает поддержку определенного фактора производства, и стимулирует производство отдельных культур через применение разных ставок и коэффициентов. Возможна адаптация к «зеленой корзине» при новой формулировке: «Прямые выплаты сельхозпроизводителям, приобретающим и использующим элитные семена» на основании соответствия п. 5 приложения 2, а также критериям a), b) п.1 и b)-e) пункта 6 Соглашения.

1.2. Основное мероприятие "Поддержка сельхозтоваропроизводителей в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» осуществляется в виде выплаты субсидии на возмещение части затрат на приобретение семян с учетом доставки. В настоящее время относится к мерам «янтарной корзины» в связи с тем, что не удовлетворяет ни одному из пунктов приложения 2 Соглашения. Возможна адаптация к «зеленой корзине при новой формулировке «Выплаты по программам региональной помощи (в неблагоприятных регионах)» при соблюдении требований, изложенных в пункте 13 приложения 2 (подпункты b-f) Соглашения.

1.3. Основное мероприятие «Развитие садоводства, поддержка закладки и ухода за многолетними насаждениями и виноградниками» осуществляется в виде выплаты субсидии на возмещение части затрат на закладку и уход за многолетними плодовыми и ягодными насаждениями. В настоящее время относится к мерам «янтарной корзины» в связи с нарушением пункта 6 d Соглашения по сельскому хозяйству ВТО, так как предусматривает поддержку определенного фактора производства и стимулирует производство отдельных культур через применение разных ставок и коэффициентов. Возможности адаптации к «зеленой» корзине нет.

1.4. Основное мероприятие «Развитие производства продукции растениеводства в защищенном грунте» финансирование НИОКР по данному направлению

[5] Далее Соглашения

предусмотрено с 2016 г. Относится к услугам общего характера и соответствует требованиям включения в зелёную корзину.

1.5. Основное мероприятие – «Поддержка экономически значимых программ субъектов РФ в области растениеводства», включает большое количество разнообразных мероприятий, большинство из которых относится к янтарной корзине. Отдельные мероприятия относятся к зелёной корзине (например, финансирование системы оптовых распределительных центров, возмещение затрат по мелиоративным системам общего пользования). Возможность адаптации других мероприятий к «зеленой» корзине: нет однозначного ответа. Необходим анализ каждой конкретной программы в каждом регионе.

1.6. «Государственная поддержка кредитования подотрасли растениеводства, переработки ее продукции, развития инфраструктуры и логистического обеспечения рынков продукции растениеводства»

1.6.1 Субсидирование части процентной ставки по краткосрочным кредитам (займам) на развитие растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства – одна из самых значимых мер поддержки по объёмам субсидирования, относится к мерам жёлтой корзины (условия предоставления нарушают пункт 6 d Соглашения по сельскому хозяйству ВТО - увязано с фактором производства и другие его пункты, например, пункт 11). Возможности адаптации к «зеленой» корзине нет.

1.6.2 Субсидирование части процентной ставки по инвестиционным кредитам (займам) на развитие растениеводства, переработки и развития инфраструктуры и логистического обеспечения рынков продукции растениеводства. В основном относится к янтарной корзине, но по инфраструктурным объектам (хранение и перевалка зерновых, создание логистических центров) – зеленая (Соглашение п. 2g, 2f). Следует выделить мероприятие на развитие общей инфраструктуры (зеленая корзина) с новой формулировкой «Субсидирование части процентной ставки по инвестиционным кредитам (займам) на развитие общей инфраструктуры и логистического обеспечения рынков продукции растениеводства» [6]. Получателями в этом случае должны выступать сельскохозяйственные потребительские сельхозкооперативы, т.к. в противном случае частный инвестор может получить поддержку, устанавливая невыгодные условия обслуживания для сельхозпроизводителей. Субсидирование *ча-*

[6] мера соответствует пункту 2g Приложения 2 (зеленая корзина)

сти процентной ставки по инвестиционным кредитам (займам) на развитие растениеводства частных объектов останется в желтой корзине. Адаптировать к зеленой корзине эту меру нельзя.

1.7. «Управление рисками в подотраслях растениеводства» реализуется через субсидии бюджетам субъектов РФ на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии. Относится к янтарной корзине, так как не соответствует требованиям п. 7 приложения 2 Соглашения. Возможна адаптация к «зеленой» корзине при новой формулировке «Страхование доходов растениеводства». Субсидии предоставляются бюджетам субъектов РФ на возмещение части потерь доходов с/х товаропроизводителей. Сумма субсидий не должна превышать 70% потерь производителя в доходе за тот год, в котором производитель получает право на получение такой помощи. Основания отнесения к «зеленой корзине»: соответствие требованиям п. 7 Приложения 2 Соглашения ВТО по сельскому хозяйству.

1.8. «Регулирование рынков продукции растениеводства» осуществляется в виде субсидии на проведение закупочных и товарных интервенций на рынках сельскохозяйственной продукции, а также залоговых операций, компенсирующей расходы, связанные с хранением, страхованием интервенционного фонда и обслуживанием кредитов. Несмотря на объявление минимальных закупочных и максимальных товарных цен, закупка продукции и ее продажа осуществляются на бирже по рыночным ценам. Искажающего воздействия на рынок не оказывает или оказывает незначительное влияние.

В настоящее время затраты на это мероприятие не ведут к повышению доходов сельхозпроизводителей, мероприятие относится к **зелёной корзине**: п. 2 Соглашения – инспекционные услуги, и проверка отдельных продуктов для целей здравоохранения, безопасности, сортировки по качеству или стандартизации или п. 3 – создание государственных резервов для обеспечения продовольственной безопасности.

Однако, предлагается перевести эту меру **в янтарную корзину**: создать механизм поддержки цен на сельхозпродукцию, используя минимальные и максимальные расчетные цены. Для этого можно сохранить название мероприятия, но скорректировать механизм поддержки до вида, предусмотренного ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (его нужно исправить, исключив слова «в т. ч. на бирже»). А именно: суммы поддержки будут направлены на организацию закупки у сельхозпроизводи-

телей по минимальным расчетным ценам отдельных видов продовольствия при падении цен на них (для поддержания падающих цен) с целью проведения дальнейших продаж потребителям при достижении рыночными ценами уровня максимальной расчетной цены (для сдерживания роста цен). При этом цена продажи устанавливается на уровне не выше максимально установленной цены.

1.9. Поддержка доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей в области растениеводства в виде субсидии на оказание несвязанной поддержки в области растениеводства осуществляется для поддержания доходов *сельскохозяйственных товаропроизводителей* и может расходоваться на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ, повышение уровня экологической безопасности сельхозпроизводства, повышение плодородия и качества почв. Субсидия рассчитывается на 1 га посевной площади и зависит от плодородия почв и интенсивности производства в базовом периоде (выше плодородие – меньше субсидия, выше интенсивность – больше субсидия). Относится к зеленой корзине, однако в некоторых регионах ее выплата привязана к производству текущего года. Это переводит меру в желтую корзину. Возможна адаптация к «зеленой» корзине если по тексту всех региональных условий предоставления не будет привязки к конкретным культурам и обязанности текущего производства. В этом случае мера будет соответствовать п. 6 b-е Приложения 2 Соглашения ВТО по сельскому хозяйству: так как сумма выплат не привязана к виду и объему продукции, не основывается на внутренних или мировых ценах, а также факторах производства, задействованных в любом году после базового периода (за базовый период принимается предыдущий год).

2. Подпрограмма «Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства»

2.1. Поддержка племенного животноводства[7] относится к мерам «янтарной корзины» в связи с нарушением пункта 6 d Приложения 2 Соглашения по сельскому хозяйству ВТО, так как предусматривает поддержку определенного фактора производства. Также имеет место нарушение п. 6b – мера основана на поголовье скота. Возможна адаптация к «зеленой корзине» при новой формулировке, - «Прямые вы-

[7]За исключением поддержки племенного крупного рогатого скота мясного направления. Это направление выделено отдельно в Подпрограмме «Развитие мясного скотоводства»

платы сельхозпроизводителям на поддержку племенного животноводства» или включение в несвязанную поддержку доходов в животноводстве

2.2. «Развитие молочного скотоводства» направление реализуется через субсидии на 1 л реализованного молока и относится к классическим мерам янтарной корзины (прямые выплаты на продукцию, связанные с объемом производства – нарушение пункта 6d**).** Возможна адаптация к «зеленой корзине при новой формулировке «Прямые выплаты сельхозпроизводителям, производившим молоко в базовом периоде (предыдущему году), без привязки к объёмам продукции в год, когда производятся выплаты» или включение в несвязанную поддержку доходов в животноводстве

2.3. «Развитие овцеводства и козоводства» - с*убсидии на возмещение части затрат по наращиванию маточного поголовья овец и коз* выдаются на 1 голову маточного поголовья и противоречат пункту 6b Приложения 1 Соглашения по сельскому хозяйству (нарушения, аналогичные предыдущему пункту). Возможность адаптации к «зеленой корзине» при новой формулировке: «Прямые выплаты сельхозпроизводителям, занимающимся овцеводством и козоводством в базовом периоде, без привязки к поголовью скота и объёму продукции» или включение в несвязанную поддержку доходов в животноводстве

2.4. «Развитие северного оленеводства и табунного коневодства» - субсидии на возмещение части затрат по наращиванию поголовья северных оленей, маралов, мясных, табунных лошадей выдаются на 1 голову поголовья и противоречат пункту 6b Приложения 1 Соглашения по сельскому хозяйству. Возможна адаптация к «зеленой корзине с новой формулировкой «Прямые выплаты сельхозпроизводителям, занимающимся разведением северных оленей, маралов, мясных и табунных лошадей в базовом периоде, без привязки к поголовью скота и объёму производимой продукции» или включение в несвязанную поддержку доходов в животноводстве

Альтернативное предложение:

Мероприятия 2.1-2.4, а также часть мероприятий из пункта 2.7, не относящихся к общим мерам поддержки, целесообразно объединить в одно мероприятие, как это сделано в растениеводстве, и назвать его: «Несвязанная поддержка доходов в животноводстве». Суть этого мероприятия – субсидирование на условную голову скота в базовом периоде без привязки к ресурсам, головам скота, производству в период выплат текущего года. При пересчете в условные головы целесообразно применять –

наряду со стандартными коэффициентами перевода – поправочные коэффициенты, учитывающие продуктивность скота по субъектам РФ.

2.5. «Предупреждение распространения и ликвидации африканской чумы свиней на территории РФ» - предназначается для локализации и предупреждения возникновения и распространения вируса африканской чумы свиней на территории РФ и относится к услугам общего характера (п.2а Приложения 1 Соглашения по сельскому хозяйству: борьба с вредителями и с болезнями, включая общие меры борьбы с вредителями и с болезнями и меры, относящиеся к конкретному продукту, как, например, системы раннего предупреждения, карантин и уничтожение).

Мероприятия по финансированию НИОКР, а также капитальные вложения для реконструкции объектов госсобственности по этому направлению относятся к зелёной корзине. Расширять перечень услуг общего характера в рамках правительственных программ не возбраняется.

2.6. Основное мероприятие "Обеспечение проведения противоэпизоотических мероприятий в субъектах Российской Федерации" - нацелено на предупреждение возникновения и распространения заразных болезней животных, выпуск полноценной и безопасной в ветеринарном отношении продукции животноводства (аналогично п. 2.5).

2.7. Основное мероприятие "Поддержка экономически значимых программ субъектов Российской Федерации в области животноводства". Из всего набора финансируемых мероприятий к зелёной корзине относятся только ликвидация и предупреждение африканской чумы свиней; поддержка селекционно-генетических и селекционно-гибридных свиноводческих центров (п. 2а Соглашения); сбыт продукции животноводства (если это не прямые выплаты сельхозпроизводителям или переработчикам (п. 2f Соглашения).

Предлагается: в экономически значимых программах в животноводстве, как и в растениеводстве, должны остаться только мероприятия, способствующие улучшению рыночной инфраструктуры общего доступа, такие как развитие сельскохозяйственной кооперации и логистических центров; создание системы оптовых распределительных центров по сбыту животноводческой продукции, прочей с/х продукции, сырья и продовольствия, строительство дорог общего пользования и т.п. Традиционные отрасли сельского хозяйства должны поддерживаться в рамках общих

направлений поддержки. Это будет соответствовать как требованиям п.13 Приложения 2 Соглашения по сельскому хозяйству, так и опыту ЕС.

2.8. Основное мероприятие "Государственная поддержка кредитования подотрасли животноводства, переработки ее продукции, развития инфраструктуры и логистического обеспечения рынков продукции животноводства"

2.8.1 Субсидирование части процентной ставки по краткосрочным кредитам (займам) на развитие животноводства, переработки и реализации продукции животноводства – одна из самых значимых мер поддержки по объёмам субсидирования, относится к мерам жёлтой корзины (условия предоставления нарушают пункт 6 d Соглашения по сельскому хозяйству ВТО - увязано с фактором производства). Возможность адаптации к «зеленой» корзине отсутствует.

2.8.2 Субсидирование части процентной ставки по инвестиционным кредитам (займам) на развитие животноводства, переработки и развития инфраструктуры и логистического обеспечения рынков продукции животноводства

В основном относится к янтарной корзине, но по инфраструктурным объектам общего назначения – зеленая (Соглашение по сельскому хозяйству п. 2g, 2f).

Предлагается выделить отдельно меру *«Субсидирование части процентной ставки по инвестиционным кредитам (займам) на развитие общей инфраструктуры и общего логистического обеспечения рынков продукции животноводства».* Получателями в этом случае должны выступать сельскохозяйственные потребительские сельхозкооперативы. *П*оддержка частного инвестора также исключается из расчета сумм поддержки, если она не сопровождается выгодами для сельхозпроизводителей в виде снижения их затрат на доступ к инфраструктуре.

По остальным направлениям субсидирование будет по-прежнему относиться к желтой корзине.

2.9. «Управление рисками в подотраслях животноводства» - осуществляется в виде компенсации части затрат по страховым платежам

Направление поддержки реализуется через субсидии бюджетам субъектов РФ на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии. Потенциально зеленая корзина. Пока нарушает п. 7b (в России компенсация может быть более 70% ущерба, а согласно п. 7b – строго менее 70%).

Возможна адаптация к «зеленой» корзине с новой формулировкой «Страхование доходов в животноводстве». Основания отнесения к «зеленой корзине»: соответствие требованиям п. 7 Приложения 2 к Соглашению ВТО по сельскому хозяйству.

3. Подпрограмма развития мясного скотоводства

Все меры подпрограммы относятся к мерам «янтарной корзины» в связи с нарушением пункта 6 d Приложения 2. Соглашения по сельскому хозяйству ВТО, так как предусматривают поддержку определенного фактора производства. Также имеет место нарушение п. 6b – мера основана на поголовье скота.

Возможна адаптация к «зеленой корзине с новой формулировкой «Несвязанная поддержка животноводства».

Предлагается перенести финансирование подпрограммы в подпрограмму «Несвязанная поддержка животноводства» (см. выше) и не выделять мясное животноводство, иначе не избежать попадание этой меры в янтарную корзину.

4. Подпрограмма «Поддержка малых форм хозяйствования»

4.1. «Поддержка начинающих фермеров» - предоставление грантов начинающим фермерам. В существующем виде относится к «янтарной корзине»: установлены направления, на которые можно тратить грант, - они относятся к желтой корзине. Одно из условий получения гранта - осуществление производства (нарушение п. 6е) - требование заключить договоры о реализации сельхозпродукции на сумму более 30 тысяч рублей и обязательство осуществлять деятельность хозяйства в течение не менее 5 лет после получения гранта. Однако единовременная помощь на обустройство относится к зелёной корзине (п. 6. Соглашения).

Возможность адаптации к «зеленой» корзине отсутствует.

Однако, как вариант возможно включение меры в «Услуги по обучению и консультационному обслуживанию, инфраструктурному обеспечению, маркетингу и продвижению продукции малых форм хозяйствования на рынок» при условии предоставления поддержки без обязательства ведения производства.

4.2. "Развитие семейных животноводческих ферм на базе крестьянских (фермерских) хозяйств - относится к янтарной корзине, т.к. нарушается п. 6е Соглашения (хозяйство обязуется осуществлять деятельность в течение не менее 5 лет после получения гранта).

Однако, если предоставлять эти средства в виде грантов действующим крестьянским (фермерским) хозяйствам, не привязывая их к конкретному виду деятель-

ности, эту меру можно привести в соответствие с требованиями зелёной корзины с новой формулировкой «Субсидии действующим фермерам в виде грантов на обустройство (без обременений)» или включение в «Услуги по обучению и консультационному обслуживанию, инфраструктурному обеспечению, маркетингу и продвижению продукции малых форм хозяйствования на рынок».

Основания отнесения к «зеленой корзине»: Соответствует п6 Приложения 2 Соглашения по сельскому хозяйству, так как предоставляется в виде прямой поддержки, а сумма выплат не привязана к виду и объему продукции.

4.3. Государственная поддержка кредитования малых форм хозяйствования - относится к янтарной корзине (противоречит п.6d Приложения 2 Соглашения о сельском хозяйстве за исключением субсидирования кредитов и займов, взятых с 1.01. 2009 г. по 31.12.2012 г. включительно на строительство жилья для граждан, проживающих и работающих в сельской местности – зеленая п.6).

Предлагается предоставлять эти средства в виде грантов действующим крестьянским (фермерским) хозяйствам, не привязывая их к конкретному виду деятельности.

В том виде, как данная мера включена в Госпрограмму адаптировать ее к «зеленой» корзине нельзя. Возможна замена на «Субсидии действующим фермерам в виде грантов на обустройство (без обременений)» или включение в «Услуги по обучению и консультационному обслуживанию, инфраструктурному обеспечению, маркетингу и продвижению продукции малых форм хозяйствования на рынок». Условия предоставления не должны быть увязаны с объёмами сельскохозяйственной продукции, её видами или факторами производства.

Основания отнесения к «зеленой корзине»: Соответствует п.6 Приложения 2 Соглашения по сельскому хозяйству, так как предоставляется в виде прямой поддержки, а сумма выплат не привязана к виду и объему продукции.

4.4. Возмещение части затрат КФХ, включая ИП, при оформлении в собственность используемых ими земельных участков из земель сельхозназначения.

Относится к зелёной корзине, п.6 Приложения 2 Соглашения по сельскому хозяйству, однако привязана к оформляемым площадям. Учитывая, что компенсируемые на оформление земель фермерами суммы ничтожны и не превышают 2% стоимости затрат на оформление всех фермерских земель, предлагается выдавать единовременную сумму каждому обратившемуся фермеру. Предлагается новая формули-

ровка «Субсидии действующим фермерам предоставляются в виде грантов на возмещение части затрат КФХ, включая ИП, при оформлении в собственность используемых ими земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения» или включение в «Услуги по обучению и консультационному обслуживанию, инфраструктурному обеспечению, маркетингу и продвижению продукции малых форм хозяйствования на рынок»

Соответствует пункту 6 Приложения 1 Соглашения по сельскому хозяйству.

Предлагается: заменить меры 4.1-4.4 на одну: «Услуги по обучению и консультационному обслуживанию, инфраструктурному обеспечению, маркетингу и продвижению продукции малых форм хозяйствования на рынок». Средства выделять сельскохозяйственным потребительским кооперативам на оказание услуг по организации обучения, консультаций (пункт 2d приложения 2 Соглашения), маркетинг и продвижение продукции (приоритетные виды продукции могут быть указаны в положениях о порядке выделения средств) (пункт 2f приложения 2 Соглашения) и инфраструктурное обеспечение (выделение участков и землеустройство, электроснабжение, дороги, дренажные системы, водоснабжение (пункт 2g приложения 2 Соглашения)).

5. Подпрограмма "Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие"

5.1. "Обновление парка сельскохозяйственной техники» Это мероприятие было задумано, прежде всего, для обновления парка сельскохозяйственной техники через предоставление субсидий производителям сельхозтехники на возмещение недополученных доходов от реализации сельхозтоваропроизводителям сельхозтехники.

Мероприятие - наиболее грубый пример политики поддержки отечественных производителей сельскохозяйственной техники, нарушающий, помимо правил ВТО, ещё и принципы таможенного союза России, Казахстана и Беларуси. Это мера янтарной корзины (нарушение п. 6d - основывается на факторе производства, удешевление ресурса).

Возможна адаптация к «зеленой» корзине с новой формулировкой «Субсидирование структурных изменений посредством стимулирования инвестиций». Необходимо выполнение ряда критериев, например, замены техники на технику с лучшими экологическими характеристиками, меньшим расходом ресурсов, снижением

давления на окружающую среду, улучшения содержания животных, улучшения условий труда и т.п.

Другое мероприятие в рамках направления технической модернизации - *"Реализация перспективных инновационных проектов в агропромышленном комплексе"* (с 2015 г.) – более перспективно, если представляемые инновационные проекты не будут носить монокультурной или ресурсной направленности и могут быть отнесены к пилотным, апробирующим новые методы. К «зелёным» относятся проекты по продвижению ресурсосберегающих технологий, включая точное земледелие; по мелиорации земель сельхозназначения (п. 2g); по производству биотоплива из отходов сельхозпроизводства, другие проекты по продвижению научных знаний (п. 2d).

Возможна адаптация к «зеленой» корзине с новой формулировкой "Реализация перспективных инновационных проектов в агропромышленном комплексе *(*пилотных, апробирующих новые методы)»

Это же относится к направлению *"Развитие биотехнологии",* основанному на возмещении части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам на ряд направлений биотехнологии с 2015 г., из которых отдельные можно отнести к «зеленой корзине» (например, производство диагностических наборов). По другим направлениям поддержка будет относиться к «янтарной корзине», если невозможно отнести ее к «Реализации перспективных инновационных проектов в агропромышленном комплексе *(*пилотных, апробирующим новые методы)»

Возможна адаптация к «зеленой» корзине при выделении отдельно мер «Поддержка производства диагностических наборов для выявления возбудителей заболеваний растений»[8], «Поддержка производства биопрепаратов, кормовых добавок»[9].

6. Подпрограмма. "Обеспечение реализации Государственной программы"

Относится к зелёной корзине (п. 2 услуги общего характера).

7. ФЦП "Социальное развитие села до 2013 года"

7.1. Улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов

7.2. Субсидии бюджетам субъектов РФ на развитие социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности (мероприятия по развитию газификации, водоснабжения, сети общеобразовательных учреждений, первичной медико-

[8] п. 2b – борьба с болезнями

[9] исключается из рассмотрения, т.к. не является продукцией, подпадающей под действие Соглашения на основании приложения 1 Соглашения по ВТО.

санитарной помощи, физической культуры и спорта в сельской местности)

7.3. Поддержка комплексной компактной застройки сельских поселений

Предусматривает улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов, а также субсидии бюджетам субъектов РФ на развитие социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности (мероприятия по развитию газификации, водоснабжения, сети общеобразовательных учреждений, первичной медико-санитарной помощи, физической культуры и спорта в сельской местности)[10].

Все мероприятия относятся к зелёной корзине, улучшают качество рабочей силы и сельскую инфраструктуру. Финансирование может быть увеличено в несколько раз без нарушения условий Соглашения по сельскому хозяйству.

8. ФЦП "Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года".

Все мероприятия программы относятся к зелёной корзине. Финансирование может быть увеличено в несколько раз без нарушения условий Соглашения по сельскому хозяйству.

9. ФЦП "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года", без учета мониторинга земель, субсидий на минеральные удобрения и реабилитации почв. Все мероприятия относятся к зелёной корзине.

В таблице 1.2.1. представлено распределение программ и подпрограмм госпрограмм по корзинам [11]. В графах под общим названием «**по Госпрограмме с учетом критериев ВТО**» показано распределение, сделанное на основе обоснований, представленных выше. В графах, под общим названием «**Разбивка мероприятий МСХ**», указано распределение по одной из версий, сделанных Минсельхозом России. Данное сопоставление сделано с целю демонстрации того, что даже ориентируясь на один и тот же текст Соглашения по сельскому хозяйству ВТО, могут быть разные подходы к распределению по корзинам. В этой ситуации важно указывать ссылки на

[10] за исключением мер по развитию сети автомобильных дорог в сельской местности, финансирование которых осуществляется в подпрограмме "Автомобильные дороги" ФЦП "Развитие транспортной системы России (2010 - 2015 годы)".

[11] В рабочих материалах к настоящему отчету подготовлена подробная таблица распределение мер госпрограмм по корзинам на основании которой сформирована таблица 1.2.1.

нормы Соглашения, на основании которых производилось распределение, что и было сделано в настоящем параграфе.

В настоящее время к мерам «зеленой корзины», если аккуратно разносить по корзинам меры поддержки, ориентируясь на критерии Соглашения, относится менее 40% всей поддержки. Меры «янтарной корзины» оцениваются в 140,6 млрд. рублей. В пересчете на доллары США (32 руб./$) эта сумма эквивалентна $4,39 млрд. Несмотря на то, что примененная методика распределения по корзинам не совсем соответствует методике подсчета агрегированной меры поддержки, которая, собственно, является объектом ограничения, она может служить грубым показателем этой поддержки. В настоящее время эта сумма не превышает границу, установленную протоколом о присоединении России к ВТО на 2013 год. Однако эта ситуация требует осмысления: политика наращивания поддержки приходит в противоречие с ограничениями, установленными для России. К концу переходного периода – 2018 г. - расходы «янтарной корзины» не должны превышать $4,4 млрд. То есть резерв увеличения поддержки, фактически, уже исчерпан. Поддержка на региональном уровне имеет незначительно больший перекос в сторону «янтарной корзины», о чем свидетельствуют различия в структуре поддержки на федеральном уровне и в консолидированном бюджете – табл. 1.2.1.

Таблица 1.2.1. -Структура распределения средств консолидированного бюджета, %

Наименование основного мероприятия	**по Госпрограмме с учетом критериев ВТО**			**Разбивка мероприятий МСХ**		
	всего	**янтарная**	**зеленая**	**всего**	**янтарная**	**зеленая**
Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	100,0	**60,4**	**39,6**	**100,0**	**58,3**	**41,7**
Подпрограмма "Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства"	100,0	56,0	44,0	100,0	56,9	43,1
Подпрограмма "Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства"	100,0	93,4	6,6	100,0	92,8	7,2
Подпрограмма "Развитие мясного скотоводства"	100,0	100,0	0,0	100,0	95,1	4,9
Подпрограмма "Поддержка малых форм хозяйствования"	100,0	93,7	6,3	100,0	51,4	48,6
Подпрограмма "Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие"	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0

Наименование основного мероприятия	по Госпрограмме с учетом критериев ВТО			Разбивка мероприятий МСХ		
	всего	янтарная	зеленая	всего	янтарная	зеленая
Подпрограмма "Обеспечение реализации Государственной программы"	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0
ФЦП "Социальное развитие села до 2013 года"	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0
ФЦП "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года", без учета мониторинга земель, субсидий на минеральные удобрения и реабилитации почв	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0

В то же время следует отметить, что проведенное нами распределение несколько отличается от аналогичного Минсельхоза РФ, который отнес к янтарной корзине 58,3% всех мер общего бюджета и 57,4% - федерального. К «зеленым» Минсельхоз отнес такие поддержки, как субсидии на поддержку племенного животноводства, субсидии на возмещение части затрат на уплату страховой премии, гранты на развитие семейных животноводческих ферм и начинающим фермерам и др. неоднозначные виды поддержек. Однако эти меры не полностью соответствуют правилам отнесения к «зеленой корзине» и могут быть опротестованы партнерами по ВТО. В то же время такие поддержки как субсидирование процентных ставок, поддержка экономически значимых программ однозначно отнесены Минсельхозом РФ к «желтой корзине», хотя содержат и направления «зеленой корзины». В нашем распределении эта особенность была учтена, хотя и на базе экспертных оценок о доле этих направлений в поддержке.

Также в отличие от Минсельхоза РФ, в «зеленую корзину» нами были отнесены расходы на проведение закупочных и товарных интервенций. Декларируемая цель их проведения – стабилизация цен на рынке с/х продукции, сырья и продовольствия и поддержания уровня доходов с/х товаропроизводителей. По названию эта мера является мерой «янтарной корзины». Однако по своему механизму - это мера зеленой корзины, так как ее целью не является поддержание доходов сельхозпроизводителей: в момент достижения минимальных установленных цен государство через своих агентов скупает зерно, играя на понижение цены. Это не имеет никакого отношения к действительному поддержанию цены: когда государство гарантирует

покупку всей предложенной сельхозпроизводителями продукции по минимальным гарантированным ценам в момент снижения рыночной цены до минимальной.

Приведенные выше обоснования отнесения мер поддержки по корзинам, примеры, демонстрирующие расхождения в отнесении позволяют говорить о том, что существует потенциал увеличения финансирования поддержки сельхозпроизводителей в рамках «зеленой корзины» при сохранении цели оказания той или иной поддержки за счет изменения механизма ее осуществления или даже названия.

1.3.Оценка соответствия требованиям соглашения по ВТО новых мер поддержки - несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителей в области растениеводства

Государственная поддержка сельхозпроизводителей объективно необходима. Главными ее причинами являются: низкие доходы фермеров (по сравнению с другими отраслями) и колебания доходов по годам (из-за меняющихся погодных условий). Цель господдержки – поднять и сделать более стабильными доходы сельхозпроизводителей.

Достигнуть этой цели можно двумя путями:

-за счет продуктово (ресурсно) специфической поддержки, т.е. ценовой поддержки или субсидирования конкретных продуктов и ресурсов. Такая поддержка искажает рынок. ВТО и другие международные организации предпринимают меры по сокращению объемов такой поддержки;

-за счет поддержки сельхозпроизводителей без увязки размера поддержки с конкретными видами продукции или ресурсов. Это может быть поддержка доходов, создание благоприятной бизнес - среды, выведение и распространение более продуктивных сортов растений, пород животных, разработка и внедрение более производительной экономичной техники, материалов, технологий, формирование инфраструктуры, логистики, продвижение продукции на рынки и т.д.

Российская политика поддержки сельского хозяйства имеет две важные особенности:

а) в совокупной поддержке (поддержка производителей, инфраструктуры и потребителей) на сельхозпроизводителей приходится, по данным ОЭСР, 84,8% (2010 г.). Для сравнения: в США на поддержку сельхозпроизводителей в том же году при-

ходилось 19,1% совокупной поддержки. Остальные средства расходовались на общие меры поддержки и поддержку потребителей продовольствия – табл. 1.3.1.

Таблица 1.3.1-Структура совокупной поддержки сельского хозяйства (2010,%)

Показатели	**Россия**	**ЕС**	**США**
Удельный вес в совокупной поддержке:			
сельхозпроизводителей	84,8	87,2	19,1
инфраструктуры	15,2	11,5	52,3
потребителей	0	1,3	28,5

Источник: База данных ОЭСР

б) в России поддержка сельхозпроизводителей имеет продуктово (ресурсно) специфический характер: 95,8% всей поддержки составляют поддержка рыночных цен конкретных продуктов и субсидии на ресурсы (2010 г.). В ЕС на несвязанные субсидии на площади и поголовье и т.д. приходилось 66,1% поддержки сельхозпроизводителей, в России - 2,1% - табл. 1.3.2.

Таблица 1.3.2-Поддержка доходов (несвязанная поддержка) сельскохозяйственных товаропроизводителей в области растениеводства, млрд. руб.

Годы	**Всего**		**в т.ч.**	
	млрд. руб.	**в % ко всем расходам ГП**	**федеральный бюджет**	**консолидированные бюджеты субъектов РФ**
2012	13,1	4,7	9,7	3,4
2013	20,5	7,3	15,2	5,3
2014	20,6	7,4	15,3	5,3
2015	21,6	7,7	16,0	5,6
2016	28,2	10,1	20,9	7,3
2017	33,7	12,0	25,3	8,4
2018	42,7	15,3	31,6	11,1
2019	48,7	17,4	36,1	12,6
2020	50,7	18,1	37,6	13,1
Всего за 2013-2020	**279,8**	**100**	**207,7**	**72,1**

Источник: *ГП 2013-2020*

3. В соответствии с Соглашением по сельскому хозяйству ВТО поддержка считается несвязанной, если вид продукции не определен, производство не требуется, деньги выделяются исходя из исторических или других критериев:

(а) Право на такие выплаты определяется четко установленными критериями, такими как доход, статус производителя или землевладельца, степень загрузки или уровень производства в определенный и фиксированный базовый период.

(b) Сумма таких выплат в любом данном году не связана и не основывается на виде или объеме продукции (включая поголовье скота), произведенной данным производителем в любом году после базового периода.

(c) Сумма таких выплат в любом данном году не связана и не основывается на ценах, внутренних или мировых, относящихся к любой продукции, произведенной в любом году после базового периода.

(d) Сумма таких выплат в любом данном году не связана и не основывается на факторах производства, задействованных в любом году после базового периода.

(e) для получения таких выплат производства не требуется.

Несвязанная поддержка, по сути, не ограничивается ВТО и относится к зеленой корзине.

В Госпрограмме на 2013-2020 гг. впервые предпринята попытка ввести меру несвязанной поддержки. Именуется она так: «Поддержка доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей в области растениеводства». На это мероприятие планируется выделить с 2013 по 2020 гг. 266,7 млрд. руб.

Условия выделения трансфертов из федерального бюджета субъектам РФ на несвязанную поддержку определены Постановлением Правительства РФ от 27.12.2012 г.: должны быть приняты региональная или муниципальная программа поддержки, а также нормативно-правовой акт, устанавливающий порядок ее предоставления. Должны быть также предусмотрены индикаторы результативности и предусмотрен бюджет на осуществления такой поддержки[12].

Тем же постановлением утверждена методика распределения субсидий из федерального бюджета между субъектами РФ. Не выполнили эти условия только 2 субъекта и их лишили трансфертов. Минсельхоз своим Приказом определяет один показатель в методике, а именно: процент средств, распределяемых по равной ставке всем регионам. Остальные деньги распределяются с учетом интенсивности производства, плодородия.

Анализ общих условий предоставления субсидий и методики их распределения между субъектами РФ позволяет сделать вывод, что данная субсидия действительно является несвязанной, так как выделяется на основе показателей за прошлый период (2012г), производство не требуется. Есть в этом постановлении некоторые требования, которые противоречат Соглашению по сельскому хозяйству ВТО (например,

[12] Постановление Правительства РФ № 1431 от 27.12.2012 г.

необходимость уменьшения выплат субъекту РФ в следующем году, если допущено снижение интенсивности производства в текущем году), но они могут быть легко исправлены. Однако федеральные власти приняли лишь часть решений. Методику распределения субсидий между сельхозпроизводителями поручено разрабатывать субъектам РФ.

Субъект РФ, получив трансферт на несвязанную поддержку:

- добавляет к федеральной сумме денег региональные: от 0,1 до 1 руб. на каждый федеральный рубль. Процент финансирования зависит от бюджетообеспеченности региона;

- разрабатывает методику распределения средств между сельхозпроизводителями и перечень необходимых для этого документов, а также формы отчетности, и утверждает их Постановлением Правительства;

- разрабатывает ставки субсидий на 1 га, и утверждает их приказами Минсельхоза региона;

- собирает от сельхозпроизводителей заявки на получение несвязанной субсидии и принимает решения о выделении субсидий.

Такова общая схема. Анализ принятых решений по ряду субъектов РФ показывает, что возможно множество отклонений от этой схемы.

В региональных Постановлениях уже нет упоминания о повышении доходов сельхозпроизводителей. В них указывается, что «субсидии предоставляются на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнических работ, повышение уровня экологической безопасности, повышение плодородия и качества почв».

В Курской и Ростовской областях субсидии предоставляются по данным о посевной площади за прошлый год, в Нижегородской области и Республике Мордовия - на основе отчетов о фактических площадях посевов в текущем году. Если посевные площади в текущем году сократились – субсидию надо вернуть.

Несвязанные субсидии были введены вместо ранее выдававшихся субсидий на минеральные удобрения. Эти деньги перечислялись весной (удобрения надо купить до проведения посевной). Выдача субсидий после посевной оставляет сельхозпроизводителей без денег в самый критический момент. Многие регионы игнорировали это правило.

На 15.08.2013 г. ни в одном из федеральных и региональных нормативно-правовых актов (а их было более 1000 страниц) не названа ни одна **ставка субсидий**

на 1 га, поэтому сельхозпроизводители остаются в неведении, они даже приблизительно не знают, сколько денег они получают (в расчете на 1 га). И вообще, гарантий, что они что-либо получат – нет. Во всех региональных постановлениях указывается, что если лимит субсидий будет исчерпан, то сельхозпроизводитель может ничего не получить или, если выделение субсидий будет задержано, то всем ставки сократят пропорционально.

В некоторых региональных постановлениях предусмотрено распределение субсидий между сельхозпроизводителями по той же методике, которая принята на федеральном уровне (с учетом площади посевов, интенсивности производства и плодородия почв). В Ростовской области субсидии делятся не между сельхозпроизводителями, а по природным зонам - с последующим установлением единых ставок на 1 га в каждой зоне. В Мордовии предусмотрено распределение субсидий между муниципальными образованиями, которые в свою очередь должны делить ее между сельхозтоваропроизводителями.

Соглашением по сельскому хозяйству ВТО **основанием для освобождения от обязательств по сокращению выплат** являются программы помощи регионам с неблагоприятными природно-экономическими условиями. Причем освобождаются от обязательств по сокращению в основном выплаты на несвязанную поддержку. Проектом постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка и критериев отнесения территорий к неблагоприятным для ведения сельского хозяйства регионам» к неблагоприятным отнесены 42 субъекта РФ (по другому варианту – 63 субъекта). В 2013 г. сумма несвязной поддержки из федерального и региональных бюджетов в этих регионах в первом варианте составит 6,5 млрд. руб., а в 2018 г. может составить (при сохранении сложившихся пропорций распределения средств) 12,6 млрд. руб. или около $0,4 млрд. что очень существенно с учетом ограниченности всей желтой корзины для России $4,4 млрд. – табл. 1.3.3.

Таблица 1.3.3-Распределение несвязанной поддержки по субъектам РФ

Показатели	Кол-во субъектов	Несвязанная поддержка, млрд.руб.	
		2013 г.	2018 г.
Субъекты с благоприятными условиями ведения сельского хозяйства	40	15,6	30,1
	18	9,4	18,2
Субъекты с неблагоприятными условиями ведения сельского хозяйства	41	6,5	12,6
	63	12,7	24,5
Всего	**81**	**22,1**	**42,7**

Предложения по совершенствованию механизмов несвязанных субсидий:

1. Исключить из всех документов, федеральных и региональных, все цели, на которые предоставляется несвязанная субсидия, кроме повышения доходов сельхозпроизводителей, а также все показатели, при невыполнении которых субсидия может быть снижена (например, в федеральном постановлении предусмотрено уменьшение субсидий на следующий год при снижении интенсивности производства).

2. В соответствии с Соглашением по сельскому хозяйству ВТО (п.6.а, приложения 2) зафиксировать базовый период для определения ставок платежей (например, 2012г., с использованием этих ставок в течение трехлетнего периода – 2013-2015 гг.)

3. Упростить процедуру выдачи субсидий. Минсельхозу РФ рассчитать ставку субсидий на 1 га посевов по данным за прошлый год. Ставка может быть дифференцирована по субъектам РФ на основе данных о стоимости товарной продукции на 1 га. В этом показателе уже отражена и интенсивность и плодородие. Он лучше, чем зерновые единицы.

Регионы, добавив свои субсидии к федеральным, должны рассчитать по аналогичной методике ставки на 1 га для каждого сельхозпроизводителя по отчетным данным.

4. От сельхозпроизводителя требовать в начале года только заявление на субсидии с подтверждением площади посевов и стоимости товарной продукции на 1 га (из форм, представленных за прошлый год отчетов). Все остальные документы уже имеются в Госорганах. Повторно их запрашивать не нужно.

Уже в начале года каждый сельхозпроизводитель должен знать, сколько денег и когда он получит.

5. Ввести ограничения на сумму субсидии, полученную одним лицом, как это делается в ЕС, США и др. странах. Сельское хозяйство - сфера малого бизнеса и поддерживать нужно именно этот сектор.

6. Субсидии должны получать пользователи земли, а не лендлорды-арендаторы.

7. Гарантировать получение субсидий всем СХО и КФХ по утвержденным ставкам.

1.4. Неблагоприятные территории и методика их выделения в России

Соглашение по сельскому хозяйству ВТО даёт возможность отнести меры поддержки производства на неблагоприятных территориях к зелёной корзине. Выделение этих территорий рассматривается в российской трактовке как способ исключения из расчета расходов «янтарной корзины» сумм, приходящихся на эти территории. Вместе с тем, Соглашение по ВТО содержит ряд ограничений, изложенных в п. 13 Соглашения.

Во-первых, регион, отнесенный к неблагоприятному, должен представлять собой четко обозначенную географическую зону; иметь определенные признаки: экономические, административные; отвечать критериям неблагоприятного. Во-вторых, критерии должны быть нейтральны и объективны; четко изложены в законодательном или нормативном акте; свидетельствовать о том, что трудности на этой территории порождены не временными обстоятельствами, а более серьезными причинами.

В-третьих, эти меры поддержки все равно должны удовлетворять требованиям подпунктов a-f, п.13 Соглашения: не обуславливаться, не определяться видами и объемами продукции, произведенной в год выплаты, т.е. после базового периода (кроме случаев сокращения производства); не обуславливаться, не определяться ценами (внутри или вне страны); быть доступными, как правило, всем сельхозпроизводителям неблагоприятной территории; для выплаты связанной с факторами производства должен устанавливаться пороговый уровень, сверх которого действует регрессионная шкала выплат; выплаты должны ограничиваться: они не должны превышать дополнительных расходов или потерь доходов, связанных с сельскохозяйственной деятельности на неблагоприятной территории.

Таким образом, выплаты в этих регионах могут быть признаны «зелёными» мерами, но при выполнении ряда условий. Эти условия обычно не озвучиваются при дискуссии в **России, что неверно.**

В настоящий момент в России введение понятия и особых механизмов поддержки неблагоприятных территорий считается приоритетным направлением:

1. Внесена поправка в ФЗ «О развитии сельского хозяйства» 23.07.2013, которая начинает действовать через 180 дней после публикации в Российской газете. Целью поправки является:

уточнение понятия неблагоприятной территории;

закрепление поручения правительству РФ: оно должно установить порядок и критерии отнесения территории к неблагоприятной.

2. Подготовлен проект Постановления Правительства РФ, в котором закреплены признаки и перечень таких территорий. Этот проект должен быть принят в течение 180 дней после принятия поправки в федеральный закон.

По проекту ФЗ неблагоприятной для ведения сельского хозяйства признается (1) территория субъекта Российской Федерации. (2) Уровень доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей на территории должен быть ниже, чем в среднем по отрасли; (3) низкий уровень доходности обусловлен природно-климатическими условиями, социально-экономическими, почвенными и географическими факторами[13].

Минсельхоз РФ подготовил два варианта постановления:

"Постановление правительства в двух версиях: по одной версии к неблагоприятным для ведения сельского хозяйства относят регионы только по природно-климатическим критериям - туда попадает 42 субъекта РФ. А по другой версии, если мы включаем туда социально-экономические критерии, то есть депопуляцию, доходы населения и так далее, получается 62 субъекта", - сообщил министр сельского хозяйства Федоров журналистам в Чебоксарах, передает РИА «Новости»[14].

По информации, приведенной на сайте Минсельхоза РФ, можно провести анализ включения регионов в число неблагоприятных. По критериям «**Природно-климатические и почвенные показатели»** отнесено иное число регионов, чем упомянул министр сельского хозяйства, а именно - 39 регионов[15]. Распределение регионов по разным критериям, связанным с природно-климатическими и почвенными показателями приведено в таблице 1.4.1.

Таблица 1.4.1. -Количество регионов, удовлетворяющих критериям неблагоприятности по природно-климатическим и почвенным характеристикам

Показатели	**Доля с/х угодий с неблагоприятными почвами,**	**Доля с/х угодий с неблагоприятным .рельефом,**	**Уд. вес территорий с вероятностью засухи более**	**Уд. вес территорий с вероятностью неблаг. перезимовки -**	**Уд. вес территорий с вероятностью переувлажнения**

[13] Законопроект N 151660-6, http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=99044;fld=134;dst=4294967295;rnd=0.81483831566343804, а также http://www.vin-souz.ru/img_lib/Законопроект%20о%20внесении%20изменений%20в%20ФЗ%20О%20развитии%20сельского%20хозяйства.pdf,

[14] http://agroobzor.ru/

[15] http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/24154.299.htm.

	%	%	50%, %	15-25%, %	более 30%, %
Число регионов	31	10	7	11	20

***Источник**: МСХ РФ*

Как видно из перечня показателей, три показателя основаны на вероятностном факте совершении неблагоприятного для сельхозпроизводства события. При этом часть регионов могла удовлетворять нескольким критериям – табл. 1.4.2.

Таблица 1.4.2. - Количество регионов, удовлетворяющих одному или нескольким критериям неблагоприятности по природно-климатическим и почвенным характеристикам

	одному	двум	трем	четырем	пяти
Число регионов	36	16	4	0	0

***Источник:** МСХ РФ*

Согласно разработанному Порядку субъекты РФ относятся к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территориям на основе:

а) почвенных показателей;

б) природно-климатических показателей, слагающихся из превышения уровня 50% в общей площади:

- сельскохозяйственных угодий, расположенных на высоте свыше 600 метров над уровнем моря;

- сельскохозяйственных угодий, расположенных на склонах с крутизной более 15%;

- территории субъекта РФ, с вероятностью сильных засух 50 и более процентов;

- территории субъекта РФ, с вероятностью переувлажнения 30 и более процентов;

- территории субъекта РФ, с вероятностью неблагоприятных условий перезимовки 15-25%.

Исходная информация по почвенным и природно-климатическим показателям (доли сельскохозяйственных угодий, расположенных на высоте свыше 600 метров над уровнем моря и доли сельскохозяйственных угодий, расположенных на склонах с крутизной более 15%) предоставляются РАСХН. По природно-климатическим условиям включаются показатели вероятности сильных засух, вероятности переувлажнения в период уборки сельскохозяйственных культур, и вероятность неблагоприятных условий перезимовки, предоставляемые Федеральной службой по гидро-

метеорологии и мониторингу окружающей среды.

В сопроводительных таблицах к проекту постановления правительства РФ представлены только 5 из 6 намеченных для обоснования показателей[16]. Отсутствует один из показателей либо доли сельхозугодий, расположенных на высоте более 600 м, либо доли сельхозугодий с крутизной выше 15%.

По другой части подхода к выделению неблагоприятных территорий использовались социально-экономические показатели субъектов РФ:

индекс сокращения сельского населения, определяемый как численность населения на 1.01.2012 к численности населения на 1.01.2008 г.;

отношение среднерасполагаемых ресурсов сельских домохозяйств к величине прожиточного уровня;

уровень безработицы в регионе.

Эти показатели ранжировались, находились ранги, рассчитывался интегрированный показатель. Регионы, имеющие интегрированный показатель ниже среднего по РФ, попали в список неблагоприятных. Число неблагоприятных регионов по этим критериям составило 42.

Более подробно анализ показателей проекта методики приведен ниже.

Природно-климатические и почвенные показатели

Единица выделения неблагоприятного региона – субъект РФ. Так, если доля сельхозугодий с неблагоприятными почвами составляла больше 50%, то весь субъект РФ по методике Минсельхоза РФ относился к неблагоприятному. В результате применения такого критерия в неблагоприятные попадает 31 регион с общей площадью сельхозугодий 51635 тыс. га (на 01.01.2012). При этом на этой территории действительно неблагоприятными по почвенным условиям являются участки общей площадью 39465 тыс. га, или 76,4% от общей площади сельхозугодий - приложение 1.4.1 к разделу 1.4 полного текста Отчета и табл. 1.4.3. То есть на вполне благоприятные участки общей площадью 12,2 млн. га должен быть распространен режим более льготной поддержки сельского хозяйства. При этом на так называемых благоприятных территориях по методике МСХ РФ находятся участки с неблагоприятными почвами общей площадью 35,8 млн. га, но на них не будут распространяться осо-

[16] http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/24154.299.htm

бенные меры поддержки[17]. Если бы выделение неблагоприятных территорий происходило по меньшим административным территориям (муниципальным районам или сельским администрациям), то точность включения неблагоприятных территорий повысилась: к фактически неблагоприятным относятся по этому критерию участки общей площадью не 51,6 (в т.ч. 39,5 млн. га действительно неблагоприятных), а 87,5 млн. га. Поэтому первый вывод анализа: для обеспечения включения в программу поддержки неблагоприятных территорий полезно выделять более мелкие административные территории.

Таблица 1.4.3. - Перерасчет площадей неблагоприятных территорий по критерию качества почв сельхозугодий, тыс. га

Субъекты РФ	Сельхоз угодья, тыс. га	Распределение по методике МСХ РФ (по субъектам РФ)			Перераспределение по доле неблагоприятных почв, тыс. га	
		неблаго-приятные	в т.ч. факт	благо-приятные	неблаго-приятные	благопри-ятные
РФ	220271,4	51636	39465	168635,4	87465,38	132806
не охвачено неблагоприятных территорий		35829,4			0	
распространен режим льготной поддержки на благоприятные			12171			0

Такие же замечания можно высказать по другим показателям: территория включается в неблагоприятные, если более половины территории региона характеризуется или может характеризоваться показателями неблагоприятной территории. При таком подходе – если брать за единицу территории субъект РФ - всегда существует большая погрешность: получателями льготной поддержки выступают вполне благополучные районы внутри неблагоприятного субъекта РФ, но исключаются неблагоприятные районы внутри субъектов РФ, признанными в целом благоприятными. Подробнее – см. ниже.

Второй показатель – доля сельхозугодий с неблагоприятным рельефом. В таблице Минсельхоза РФ[18] он представлен либо интегрированным значением, выраженным удельным весом почв, расположенных на высоте более 600 м и располо-

[17] Такое положение несколько смягчается тем, что субъекты РФ, отнесенные к неблагоприятным, могут принять порядок распределения субсидии, по которому поддержка достанется действительно только сельхозпроизводителям в неблагоприятных районах, а не всем подряд. Но, по-прежнему сельхозпроизводители в неблагоприятных районах, но в субъектах РФ, отнесенных к благоприятным, будут лишены этой субсидии.

[18] http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/24154.299.htm

женных на крутых склонах с крутизной более 15%, либо только одним из них. Насколько представленный в таблице показатель реально отражает условия классификации регионов? На этот вопрос ответить довольно трудно. Так, например, несмотря на географическое расположение Иркутской области на территории горных хребтов Саян, как и Республик Бурятия, Тыва, Алтай и Забайкальского края, показатель, характеризующий рельеф области, не позволил отнести ее к неблагоприятным регионам. При этом остальные из перечисленных – оказались в числе неблагоприятных.

Кроме того, применение показателя, характеризующего рельеф, без учета других важных показателей, вряд ли целесообразно. Так, например, республика Дагестан по критерию рельефа относится к неблагоприятной территории, что, учитывая высокую долю и численность сельского населения, очень важно: льготные механизмы поддержки коснуться большого числа населения, занятого сельским хозяйством. При этом, по критерию рельефа к неблагоприятным отнесены такие малозаселенные территории, как Магаданская (97,4%) и Сахалинская (64,6%) области. Здесь эффект применения льготных механизмов поддержки – низкий. В то же время – по показателю рельефа - в число неблагоприятных не вошли горные территории Республик Северная Осетия (41,7%), Чечни (27,4%), Ингушетии (23,4%) с высокой плотностью сельского населения.

Еще менее точными являются критерии, основанные на вероятных событиях их проявления. Так, по данным Минсельхоза, 100% территории Астраханской, Оренбургской областей и Республики Калмыкия подвержены засухе с вероятностью более 50%. В Волгоградской и Саратовской областях - 75%, а в Республике Дагестан и Самарской области - 50% территории. Аналогичные вероятностные показатели неблагоприятных условий (вероятность вымерзания, переувлажнения) также используются для отнесения к неблагоприятной территории по методике Минсельхоза РФ.

Можно ли, опираясь на вероятностные показатели, делить субъекты РФ на благоприятные и неблагоприятные? Прежде всего, рассмотрим субъекты РФ, на 100% территории которых может быть зафиксировано неблагоприятное явление, что позволяет разрабатывать для них особые условия поддержки.

Это регионы:

а) по засухе: Астраханская, Оренбургская области, Республика Калмыкия;

б) по условиям перезимовки те же + Самарская область;

в) по переувлажненности: Калининградская, Ленинградская, Новгородская, Псковская, Тверская области, Республика Карелия.

Если в этих регионах наступают неблагоприятные условия, то они охватывают всю территорию, что делает несущественными применение других критериев отнесения региона к неблагоприятному.

Градация регионов на благоприятные и неблагоприятные по интегральному показателю, основанному на показателях социально-экономического развития сельских территорий.

Методика Минсельхоза РФ строится на учете трех ранговых показателей индекса численности сельского населения, соотношения среднерасполагаемых ресурсов в сельских домохозяйствах к величине прожиточного минимума и уровня безработицы. Все они рассчитаны по официальным данным Росстата.

По этим показателям рассчитываются средние значения и присваиваются ранги, кроме того присваиваются ранговые показатели и средним значениям. Сумма ранговых значений конкретного региона определяет интегральный показатель социально-экономической оценки субъекта РФ. Сумма ранговых значений средних показателей определяет интегральное значение ранга, относительно которого происходит деление регионов на благоприятные и неблагоприятные.

Например, индекс численности сельского населения отражает изменение числа сельских жителей в регионе за последние пять лет. Полученный результат ранжируется по возрастанию, т.е. у тех регионов, где убыль сельского населения была выше, будет наименьший ранг и наоборот. Далее вычисляется среднее значение изменения численности по РФ и ему присваивается ранг равный 55. Аналогичные расчеты проводят и по другим двум показателям. После чего все ранговые значения отдельно по каждому субъекту РФ складываются, а суммарный ранг средних значений является критерием их деления на благоприятные и неблагоприятные.

Минсельхоз РФ по этой методике выделил 42 неблагоприятных региона. В число неблагоприятных попала Воронежская область, расположенная в черноземной зоне, что не может не вызывать вопросов. Применение социально-экономических критериев должно быть более четко обосновано. По требованиям Соглашения по сельскому хозяйству ВТО критерии выделения территорий должны быть нейтральны, объективны, свидетельствовать о том, что проблемы территории порождены более серьезными причинами, чем просто временные обстоятельства. В отношении та-

ких критериев как качество почв, рельеф можно говорить о том, что требования ВТО соблюдаются. Применение предложенных Минсельхозом РФ социально-экономических критериев объяснить труднее.

Во-первых, показатели, предложенные Минсельхозом РФ, не соответствуют ФЗ «О развитии сельского хозяйства». Там содержится прямой критерий: неблагоприятными являются территории, уровень доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей ниже, чем в среднем по сельскому хозяйству. По предлагаемой Минсельхозом методике вообще не рассматривается доход сельхозпроизводителей, здесь учитывается располагаемый доход сельских домохозяйств в соотношении с прожиточным уровнем этого же региона. Это не одно и то же. Если придерживаться критериев, предусмотренных методикой Минсельхоза РФ, то в ФЗ полезно внести поправку: вместо доходов сельхозпроизводителей рассматривать соотношение доходов сельских домохозяйств с прожиточным уровнем территории, на которой они расположены.

Минсельхоз РФ предлагает учитывать темпы сокращения численности сельского населения. Однако сокращение при высокой плотности населения – процесс объективный и не должен настораживать. В соответствии с мировой практикой сокращение численности сельского населения рассматривается крайне негативно в ситуации, когда уже низка плотность населения территории. В этой связи было полезно скорректировать показатели для расчета.

Кроме того, существует противоречие между ФЗ «О развитии сельского хозяйства», проектом постановления правительства, утверждающего методику Минсельхоза РФ, и Концепцией устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года (Концепция), принятой 30 ноября 2010 г. (постановление N 2136-р).

В Концепции депрессивными сельскими территориями называются сельские районы субъектов Российской Федерации, характеризующиеся:

- существенной депопуляцией;
- ростом демографической нагрузки;
- падением производства продукции сельского хозяйства и местной промышленности;
- значительным ухудшением состояния окружающей среды;
- дефицитом внутренних ресурсов развития, что приводит к резкому снижению

условий жизни сельского населения.

В Концепции речь идет именно о районах внутри субъектов. Такой подход соответствует требованиям Соглашения по сельскому хозяйству ВТО в этой части. Как показал анализ, это позволит выделить неблагоприятные территории более точно.

В части критериев есть проблема в том, что в Концепции, скорее, говорится о признаках депрессивной территории, которые могут сложиться под действием временных факторов, тогда как соглашение разрешает особые механизмы поддержки для территорий, неблагоприятных в силу более серьезных причин, чем временные обстоятельства.

Подводя итоги анализа выделения неблагоприятных территорий в России, нужно сказать, что:

1. Внесенная в ФЗ «О поддержки сельского хозяйства» (ст.7) поправка требует изменения в части ориентации на более мелкие административные и географические границы.

2. Подходы к выделению критериев требуют также корректировки в части более жесткой привязки к принципам выделения территорий соглашения по сельскому хозяйству ВТО (п.13).

3. Целесообразно уточнить формулировку пп.12, п.1, ст.7 ФЗ «О развитии сельского хозяйства» по вопросу выделения неблагоприятной территории и критериев отнесения к ней.

4. Требуется обучение специалистов органов управления сельским хозяйством разного уровня в части повышения понимания содержания мер, которые могут быть применены на неблагоприятных территориях без нарушения ограничений п. 13 Соглашения. В настоящее время среди специалистов сельского хозяйства существует мнение, что на территории таких регионов могут быть применены меры янтарной корзины без ограничений, что неверно.

2. Международный опыт поддержки и адаптации мер к требованиям ВТО

2.1. Общие подходы

С проблемой адаптации мер аграрной политики к требованиям ВТО сталкивалась не только Российская Федерация. В своё время много усилий для гармонизации единой аграрной политики с мировой приложил Европейский Союз, традиционно

много вкладывающий в поддержку сельского хозяйства. До сих пор многие европейские субсидии можно отнести к янтарной корзине, однако кое-что из опыта переформулирования и перехода к несвязанным мерам мы могли бы почерпнуть.

Среди ключевых моментов реформы Единой Аграрной политики ЕС в связи с требованиями ВТО можно выделить:

Упрощение и «несвязанность»[19] мер – схема прямых выплат (Simplification and Decoupling):

Существующие схемы выплат основных видов были заменены схемой единовременных, или прямых, выплат. Выплаты по новой схеме начинались с производства говядины, баранины и растениеводческой продукции. Выплата субсидий по новой схеме рассчитывалась на основе общего объема субсидий, полученных фермой за период 2000-2002 гг. в среднем за год. Для вновь образовавшихся ферм выплаты основывались по специально разработанной методике.

Объем выплат частично основывался также на землепользовании, т.е. для получения субсидий фермер должен был продолжать культивировать определенное количество земель. Допускался переход к системе «частичной несвязанности», т.е. сохранения старой системы выплаты субсидий, основанной на выплатах в расчете на голову скота или на 1 га обрабатываемой земли, по некоторым продуктам и территориям. За переход к «частичной системе» высказывались Италия и Франция, за полную «несвязанность мер» – Великобритания.

Взаимные обязательства (Cross-Compliance):

Участие в новой программе требовало от европейских государств полное соблюдение фермерами стандартов качества продукции, экологии, здоровья и бережного обращения с животными. На сегодняшний момент в документах Единой Аграрной Политики (ЕАП) 18 таких стандартов.

Фермеры также должны были поддерживать свои земли в соответствии с требованиями ЕАП. Была предусмотрена ежегодная инспекция и контроль соблюдения стандартов ферм, участвующих в программе, чиновниками ЕАП.

К 2007 г. все фермеры получили доступ к информационно-консультационным службам, которые дают разъяснения и помогают фермам в достижении стандартов ЕАП в режиме онлайн.

Национальный пакет (National Envelope):

[19] С объемами производства.

Национальным Правительствам стран ЕС давалась возможность вводить дополнительные платежи для поддержки особо важных на территории этих стран стандартов защиты окружающей среды, качества и маркетинга сельскохозяйственной продукции. Данные выплаты являются частью прямых выплат ферме и не должны превышать 10% их объема.

Модуляция \ Снижение выплат (Modulation):

Для увеличения финансирования мер Сельского Развития (так называемый Уровень, или Колонна (Pillar) II), в центре которого стоят мероприятия по агроэкологии, стала применяться модуляция выплат, т.е. их постепенное сокращение. Модуляция составила 3% в 2005 г., 4% в 2006 г. и 5% в 2007 и последующих годах.

Национальные Правительства могли увеличивать уровень модуляции для финансирования программ сельского развития на конкретной территории. Модуляция не касалась первых 5000 Евро выплат на ферму.

Программы сельского развития включали в себя меры защиты окружающей среды, повышения качества сельскохозяйственной продукции, улучшения здоровья и содержания животных, а также других обязательных стандартов ЕС.

Молочный сектор (Dairy Sector):

Молочные квоты – главный способ ограничения производства молочных продуктов в ЕС, - сохраняются до 2014-15 гг. Их отмена – наиболее дискуссионный вопрос в повестке ЕАП. Первое сокращение поддержки производства молока, - на более чем 20%, - произошло с апреля 2004 г. и продолжалось 4 года. Полное прекращение субсидий на молоко планировалось в 2008 г., однако достичь этого ЕС не удалось и поныне.

Ниже представлен обзор адаптации мер поддержки в странах, которые только что вступили в ВТО (Украина), а также опыт стран-членов.

2.2. Адаптация мер государственной поддержки сельского хозяйства Украины после вступления в ВТО

В мае в 2008 году Украина официально стала членом Всемирной торговой организации (ВТО). 5 февраля 2008 г. на заседании Генерального Совета ВТО принято решение о присоединении Украины к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО и подписан Протокол о вступлении Украины в ВТО. Верховным Советом Украины 4 апреля 2008 г. принят Закон Украины № 250-VI «О ратификации Прото-

кола о вступлении Украины во Всемирную торговую организацию», и страна приобрела официальное членство в ВТО.

Среди обязательств Украины перед ВТО по сельскому хозяйству основными являются: либерализация доступа к рынку товаров и услуг, либерализация экспортной политики и модификация государственной поддержки сельского хозяйства.

Модификация государственной поддержки сельского хозяйства

В результате переговоров Украины при вступлении в ВТО достигнуты следующие основные договоренности относительно внутренней поддержки сельского хозяйства:

1. Финансирование государственных программ «желтой корзины» по поддержке сельского хозяйства было связано на уровне годового Общего совокупного показателя поддержки (СПП) в размере 3,043 млрд. грн. (базового периода 2004-2006 гг.).

2. Кроме того, получено право на поддержку *de minimis* без сокращения - в пределах пятипроцентного уровня поддержки *de minimis* как для отдельных видов сельскохозяйственной продукции, так и для непродуктовых программ поддержки до 5% от годовой стоимости производства валовой продукции сельского хозяйства.

Таким образом, Украина не имеет обязательств перед ВТО относительно сокращения внутренней поддержки, которая предоставляется через программы «желтой корзины». Существует лишь обязательство не превышать годовой уровень поддержки, который аккумулируется в показателе СПП. Возможности использования программ «зеленой корзины» не ограничиваются ВТО.

После присоединения к ВТО Украина получила возможность осуществлять государственную поддержку сельского хозяйства через программы «желтой корзины» не меньше того уровня, который предоставлялся сельскому хозяйству страны в течение последних лет. При увеличении производства валовой продукции сельского хозяйства (в стоимостном выражении), возможности поддержки отрасли в пределах уровня *de minimis* также увеличиваются.

Условия присоединения Украины в ВТО не требовали существенного изменения мер поддержки, поскольку предоставляют возможности поддержки сельского хозяйства Украины на уровне 10-12 млрд. грн. в год без нарушения взятых обязательств. Программы «зеленой корзины» со стороны ВТО не ограничиваются, но их значительное увеличение сдерживается возможностями государственного бюджета страны. Поэтому после вступления в ВТО политика государственной поддержки бы-

ла сфокусированная не на вопросе изменения мер государственной поддержки сельского хозяйства, а на эффективности бюджетных программ поддержки.

Целью поддержки сельскохозяйственного производства на Украине является:

содействие повышению прибыльности производства к уровню, обеспечивавшему расширенное воспроизводство;

создание благоприятных социальных условий жизни сельских жителей и улучшения благосостояния их семей;

формирование предпосылок для сохранения и комплексного развития сельских территорий;

удовлетворение потребностей населения Украины в качественных и доступных продуктах питания;

расширение экспортного потенциала страны.

Основными нормативно-правовыми актами, определяющими государственную поддержку аграрной отрасли и сельскохозяйственных товаропроизводителей в Украине, являются законы Украины: «О государственной поддержке сельского хозяйства Украины», «Об основах государственной аграрной политики на период до 2015 г.», Налоговый кодекс Украины, Государственная целевая программа развития украинского села на период до 2015 года и другие. Конкретный размер финансирования программ государственной поддержки определяется государственным бюджетом соответствующих лет.

Структура государственной поддержки сельского хозяйства

На Украине действует разветвленная система поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, которая включает прямую поддержку, осуществляемую через государственный бюджет, и непрямую (косвенную) государственную поддержку за счет специальных режимов налогообложения, предусмотренных Налоговым кодексом Украины (прежде всего, налога на добавленную стоимость /НДС/). После вступления в ВТО до 2012 года наблюдается увеличение объемов государственной поддержки сельского хозяйства (табл. 2.2.1). Но в государственном бюджете на 2013 год поддержка сельского хозяйства уменьшена до 872 млн. грн.

Таблица 2.2.1 -Динамика показателей государственной поддержки сельского хозяйства Украины, млн. грн.

Показатели	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Расходы государственного бюджета на поддержку сельского хозяйства	3045,0	4992,0	9724,0	6958,2	4923,9	9402,5	10262,2

Показатели	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Специальные режимы налогообложения НДС	4124,3	5714,0	7099,3	9200,0	13600,0	12900,0	14300,0
Общая сумма поддержки	**7169,3**	**10706,0**	**16823,3**	**16158,2**	**18523,9**	**22302,5**	**24562,2**
в т.ч. в расчете на 1 га посевной площади, грн.	276,5	410,8	625,4	598,6	687,3	806,0	893,8

Источник: *За 2006-2008 гг. показатели рассчитаны по данным отчета Счетной палаты Украины, 2009-2012 р. - по данным Минагрополитики Украины*

Прямая бюджетная поддержка осуществляется в объемах, утвержденных паспортами бюджетных программ в рамках государственного бюджета соответствующего года. Она в основном направлена на субсидирование материально-технических ресурсов для сельского хозяйства, ценовую поддержку отдельных продуктов (например, сахарной свеклы и сахара), прямые выплаты на гектар посевов или голову скота. Традиционными для Украины видами прямой бюджетной поддержки сельского хозяйства являются удешевление кредитов банков и лизинговых платежей, частичная компенсация стоимости строительства и реконструкции животноводческих ферм и комплексов, частичное возмещение стоимости строительства новых тепличных комплексов, государственная поддержка развития хмелеводства, закладки молодых садов и виноградников.

Удешевление кредитов коммерческих банков осуществляется путем компенсации части процентной ставки (5-7%) по полученным кредитам коммерческих банков.

Более половины допустимого годового уровня СПП составляет поддержка минимальных цен на сахарную свеклу и сахар. Минимальные цены на сахарную свеклу, которая поставляется для производства сахара по квоте "А", устанавливаются для обеспечения ее безубыточного производства. В среднем за 2004-2006 гг. (базовый период) поддержка рыночной цены по сахару составляла около 700 млн. грн. в год, а в последние годы в связи с увеличением ежегодно утверждаемой Кабинетом министров Украины минимальной цены на сахар она увеличилась до 1700 млн. грн, составляя уже 55% базового показателя СПП.

Значительный удельный вес в структуре бюджетной поддержки занимают программы «зеленой корзины», направленные на финансирование так называемых «общих услуг», среди которых: научно-исследовательские работы; контроль и борьба с вредителями и болезнями растений и животных; создание и обеспечение резервного запаса сортовых и гибридных семян; подготовка и переподготовка кадров, получение профессионального высшего и технического образования и материальное обеспечение учебного процесса; финансовая поддержка создания оптовых рынков сель-

скохозяйственной продукции; услуги по проверкам общего характера, в т.ч. инспектирования сельскохозяйственного сырья и продуктов питания.

При этом просматривается тенденция увеличения объема бюджетной поддержки по программам «зеленой корзины». Если в среднем за 2004-2006 гг. (базовый период для расчета СПП) бюджетная поддержка по программам «зеленой корзины» составляла 2,42 млрд. грн., то в 2009 году – 2,99 млрд. грн., в 2010 году – 3,52 млрд. грн. Условия ведения аграрного бизнеса в конкурентной среде, которые появляются после вступления в ВТО, требуют трансформации государственной политики предоставления «общих услуг» по программам «зеленой корзины» с целью снижения оперативных расходов субъектов рынка. Это, в свою очередь, позволит украинским производителям более успешно соперничать с иностранными конкурентами.

Несмотря на наличие достаточного законодательного и нормативно-правового обеспечения государственной поддержки сельскохозяйственного производства, государственной политике в этой сфере присущ ряд проблем, основные из которых заключаются в следующем:

уменьшается финансирование мер прямой поддержки аграрного сектора;

размер дотаций сельскохозяйственным поставщикам животноводческой продукции существенно зависит от результатов деятельности перерабатывающего предприятия;

низкий уровень осведомленности крестьян относительно возможностей получения ими государственной помощи, сложный процедурный механизм и непрозрачность ее получения, вследствие чего основная масса отечественных товаропроизводителей, которые в такой поддержке нуждаются, остаются за ее пределами;

предъявляемые к аграриям требования часто слишком завышены, например, в части большого количества документов, которые необходимо подавать для получения бюджетной поддержки, в результате чего, большинству средних и малых хозяйств бюджетная поддержка не поступает.

Одним из определяющих направлений государственной политики поддержки сельского хозяйства после вступления Украины в ВТО должны стать разработка и внедрение новых программ «зеленого ящика». Например, разработать программу государственного страхования на случай стихийных бедствий и болезней растений и животных, соответствующей критериям приложения 2 Соглашения о сельском хозяйстве ВТО («зеленый ящик») вместо существующего механизма поддержки стра-

хования путем удешевления взносов, который отвечает критериям категории мероприятий «желтого ящика ».

2.3. Система поддержки сельского хозяйства и сельского развития по Директивам ЕС

Меры «зеленой корзины», освобождаемые от обязательств, на первый взгляд исключают субсидии, направленные на производство, например, поддержку инвестиций в аграрный сектор. Россия, руководствуясь этими правилами, отнесла значительную часть своих поддержек, в т.ч. субсидирование процентных ставок, к мерам «желтой корзины». Однако, члены Европейского Союза нашли способ обойти это положение.

Так, в ЕС относят субсидии, направленные на модернизацию, в «зеленую корзину», ссылаясь на регламенты ЕС No 1698/2005 от 20.09.2005 г. и No 1974/2006 от 15.12.2006 г. Поддержка модернизации производства согласно этим документам, входит при соблюдении некоторых критериев, о чем будет сказано ниже, составной частью в Программу поддержки Сельского развития, то есть как бы априори в своем названии, нацеленную не на рыночное сельское хозяйство, а на развитие сельских территорий, т.е. зеленую корзину. В то же время повышение конкурентоспособности сельского хозяйства (agricultural competitiveness), признается как одна из ключевых целей устойчивого сельского развития [32] и соответственно содержит и меры, способствующие ему.

В случае России аналогом европейской Программы поддержки Сельского развития, можно считать ФЦП «Социальное развитие села».[20] Однако она, как и следует из названия, ставит перед собой чисто социальные задачи улучшения качества жизни селян и содержит комплекс мер, направленных исключительно на развитие непроизводственной сельской инфраструктуры (строительство жилья, газификация сел, строительство водопроводов, общеобразовательных учреждений и т.д.) Выгоды непосредственно для сельского хозяйства от ее реализации только косвенные – надежда на лучшее закрепление кадров, т.к. в числе прочих предусматриваются льготы при получении/строительства жилья для молодых специалистов.

В ЕС Программа поддержки Сельского развития намного шире. Это и поддержка конкурентоспособности сельского и лесного хозяйства, сбалансированного

[20] С 2014 г. – «Устойчивое развитие сельских территорий»

развития территорий (выравнивание потенциалов развития), охраны окружающей среды, рационального природопользования, качества продуктов питания, распространения знаний и новых методов в сельском хозяйстве, поддержка молодых фермеров. В случае ЕС это не просто декларации, - это повод, например, фактически субсидировать инвестиции в производство, и относить их в «зеленую корзину», под предлогом, внедрения технологий, уменьшающих вредное воздействие на окружающую среду и сохраняющих ландшафт. Так, согласно, п. 21 регламента ЕС No 1698/2005 от 20.09.2005 г. цель поддержки инвестиций фермерам в ЕС состоит «в модернизации хозяйств для улучшения их деятельности путем совершенствования использования факторов производства, в т.ч. за счет внедрения новых технологий и инноваций, нацеленных на качество, производство органической продукции, диверсификацию деятельности, включая производство биотоплива, развития не сельскохозяйственной деятельности, а также улучшения окружающей среды, безопасности производства, гигиены и лучшего содержания животных…»

Таким образом, акценты модернизации переносятся как бы со стимулирования производства продукции, к совершенствованию качества среды ее производства, здоровья людей, что более соответствует «зеленой корзине». В то же время декларируются и явно производственные цели поддержки. Так, в п. 23 того же регламента говорится о том что должны поддерживаться **инвестиции в переработку первичной продукции** сельского хозяйства и ее маркетинг, «**для улучшения эффективности работы этих секторов** путем стимулирования использования возобновляемой энергии, внедрения новых технологий, проникновения на новые рынки, при этом особое внимание уделяется повышению защиты окружающей среды, безопасности труда, благополучию сельскохозяйственных животных при внедрении этих инвестиций. **Приоритет при поддержке отдается микро-, малым и средним предприятиям, которые производят продукт с большей добавленной стоимостью**». По смыслу эта поддержка должна относиться к желтой корзине, т.к. стимулируются инвестиции в производство с целью повышения его эффективности, при этом производство явно требуется, что является нарушением п. 6.е Соглашения по сельскому хозяйству.

Одним из способов вывести стимулирование инвестиций, а также прямых выплат из ограничений желтой корзины без нарушений правил ВТО, примененные Евросоюзом, следующие.

ЕС разработал и внедрил у себя систему стандартов по окружающей среде, здоровью людей, животных и растений, обеспечению благополучия сельскохозяйственных животных, охране труда. Соответственно у сельхозпроизводителей, возникают дополнительные расходы (например, на оборудование, реконструкцию ферм) и им направляется поддержка на компенсацию снижения доходов при переходе на эти стандарты (п. 27 упомянутого регламента). Это может соответствовать положению о несвязанной поддержке доходов п.6 Соглашения по сельскому хозяйству или п. 11. «Содействие структурным изменениям посредством стимулирования инвестиций» этого же Соглашения. В любом случае это «зеленая корзина».

Во-вторых, у сельхозпроизводителей, участвующих в системе производства качественного продовольствия (Community or national food quality schemes) возникают «дополнительные издержки в связи с производством таких продуктов, не покрываемыми рынком» (п. 28 упомянутого регламента). Соответственно ЕС поощряет таких производителей, давая им поддержку, что также относится к зеленой корзине (п.6 Соглашения по сельскому хозяйству).

В-третьих, при расширении ЕС сельхозпроизводители новых стран-членов могут претендовать на помощь для плавной интеграции в ЕС (п. 30 регламента).

В четвертых, поощряются субсидиями более экологичные способы обработки земель, охраны плодородия почв, водных ресурсов, сохранение природных ландшафтов, применение технологий, снижающих выбросы парниковых газов, аммиака и т.д. (п. 31 регламента). То есть, по сути внедрение любой технологии, более экологичной по сравнению с ранее применяемой, может субсидироваться.

Анализ этих положений дает возможность определить общую схему при выведении поддержки из «желтой корзины». Вначале принимается ряд директив, устанавливающих определенные стандарты к технологиям, обычно экологических, или природоохранных. Их выполнение может быть как строго обязательным, так и добровольным в зависимости от стандарта. Затем оказывается, что производители, стремясь их выполнить, несут издержки, не покрываемые отдачей от этих дополнительных вложений. Эти издержки определяются и компенсируются.

Россия пока не субсидирует издержки перехода на новые технологии, но безусловно, ей следует перенять подобный опыт. Это позволит не только вывести часть поддержки из желтой корзины, но и поощрить действительно благоприятные для здоровья людей и животных технологии. Определенные шаги по разработке требо-

ваний, например, к производству органической продукции уже сделаны. Так, в 2008 г. вышло Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 21.04.2008 N 26 "Об утверждении СанПиН 2.3.2.2354-08", касающееся санитарно-эпидемиологических требований к органическим продуктам. Они, по мнению экспертов, во многом повторяют требования европейских био/органик стандартов, однако, в России до сих пор нет утвержденных национальных стандартов и органа по сертификации органик-продукции, имеющего международную аккредитацию» [4].

Таким образом, имеются предпосылки для продвижения сертифицированной российской эко-продукции на рынок, в том числе и международный. Однако, необходимы усилия и поддержка государства для его развития, как это делают другие страны, иначе доступ к такой продукции будет только у узкой прослойки богатых людей. Набор таких мер, относящимся к мерам «зеленой корзины», может быть следующим:

- субсидирование перехода с традиционной технологии на производство органической продукции;

- субсидирование производства органической продукции в части затрат, не покрываемых рынком (согласно директору НП «Экологический союз» Грачевой Ю.А., в Финляндии субсидии производителям органической продукции доходят до 50% затрат);

- субсидирование получения экологического сертификата (ориентировочная стоимость получения сертификата в настоящее время составляет от 1,5 до 8 тыс. евро. При этом срок действия сертификата 1-3 года с обязательным ежегодным инспекционным контролем. Таким образом, сертификация достаточно дорогостоящий процесс, и затраты перекладываются на потребителя);

- выделение средств на рекламу и продвижение на рынок сертифицированной экологической продукции;

- финансирование исследований о влиянии продукции, произведенной по обычным технологиям и органическим на здоровье людей (популяризация результатов таких исследований, в т.ч. зарубежных);

- предоставление субсидий потребителям органической продукции (кормящие матери, детское питание, питание в санаторно-профилактических и лечебных учреждениях, питание онкобольных и др. групп населения. Может предоставляться как учреждениям (детсады, школы, больницы, так и отдельным группам населения));

- предоставление льгот организациям торговли, ИП, реализующим или предоставляющим площади под торговлю экологическими продуктами.

Могут быть реализованы все меры, или частично. На наш взгляд, особенно важно субсидировать сертификацию, т.к. из-за дороговизны процедуры резко сокращается доступ к этой продукции, кроме того это гарантия, что произведена именно органическая продукция в соответствии со стандартами. Кроме того, получение международного сертификата по существу экспортная субсидия, которую нельзя оказывать в другом виде. В качестве приоритета поддержки должно быть само производство и продвижение на рынок/реклама экопродукции, поддержка исследований о пользе употребления экопродуктов.

В целом все поддержки сельского развития EAFRD относятся к «зеленой корзине» и сгруппированы по целям, внутри которых находятся задачи и конкретные меры, направленные на их достижение. (Российская Госпрограмма развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия составлена по такому же принципу). Цели, задачи, меры и их механизм, а также наличие российского аналога приведены в таблице 2.3.1. (Меры относятся к периоду до 2013 г., и часть их будет обновлена в следующем Регламенте ЕС).

В России никогда не осуществлялась поддержка плавной адаптации бизнеса к изменению условий. Особенно шоковым был переход от социалистического к капиталистическому способу производства, в результате число убыточных сельскохозяйственных предприятий постепенно увеличивалось в 90-ых годах, доходя до 82% от их общего числа к 1997 г [25]. Впоследствии за счет банкротства многих предприятий, переноса сельскохозяйственной деятельности в более благоприятные районы отрасль в целом адаптировалась к рыночным условиям. Однако, это адаптация была растянутой во времени, мучительной и привела к перекосам в размещении производства, а также к потере целых отраслей (например, шерстного овцеводства). Сейчас ситуация опять меняется, хотя и не так радикально, из-за вхождения в ВТО, ЕЭП, но мер, смягчающих это нет.

Поддержка, направленная на выравнивание условий хозяйствования до сих пор была мизерной на федеральном уровне. К ней с натяжкой можно отнести поддержку завоза семян в районы Крайнего Севера и вовлечение в оборот низкопродуктивной пашни (там же). В то же время сейчас на сайте Минсельхоза РФ вынесен на обсуждение перечень субъектов Российской Федерации и отдельных районов (в суще-

ствующих границах) субъектов Российской Федерации, относящихся к территориям неблагоприятным для ведения сельского хозяйства). Критерии отнесения районов к неблагоприятным в целом аналогичны, применяемым в ЕС (низкое плодородие почвы, засушливость, крутизна горных склонов и т.д.) Предложения по совершенствованию этих критериев была приведена выше в разделе 1.4, но основной вопрос, - будут ли направлены на эту поддержку дополнительные средства или произойдет перераспределение имеющегося бюджета.

Также мизерна и неэффективна поддержка создания благоприятной среды для ведения сельскохозяйственного бизнеса, - финансирования ИКС, или возмещение стоимости услуг по консультированию, рекламе и продвижению товаров на федеральном уровне нет.

Кооперация, можно сказать, косвенно поддерживалась в 2006–2007 гг. при реализации приоритетного проекта «Развитие АПК». В то время «паевые фонды кредитных кооперативов пополнялись за счет Россельхозбанка, как ассоциированного члена. Тогда в паевой фонд 79 кооперативов было внесено в общей сложности 740 млн. руб. Однако в настоящее время политика изменилась из-за коммерциализации банка, и эти средства у кооперативов изымаются») [31] В Минсельхозе России разрабатывается ВЦП по развитию сельскохозяйственной кооперации, однако, она еще не принята и непонятно, будет ли дополнительное финансирование на выполнение ее мер. Пока в Госпрограмме на период 2013-2020 гг. поддержка кооперации, развитие логистических центров включена как одно из возможных направлений в поддержке экономически значимых региональных программ. Однако приоритет в этих программах отдается производственным направлениям и финансирование именно кооперации, скорее всего, будет крайне скромным. Также потребительским кооперативам субсидируются процентные ставки на ряд направлений (что было и в предыдущей Госпрограмме).

Прочие инициативы по улучшению доступа производителей на рынки и продвижению продукции не получили сколько-нибудь широкого распространения и не дали заметного эффекта, практически не сопровождались выделением федерального финансирования (финансировались мероприятия – агропромышленной выставки «Золотая Осень» и др.) В Госпрограмме 2013-2020 гг. предусмотрена поддержка создания системы оптовых распределительных центров по сбыту картофеля, овощей и фруктов, прочей с/х продукции, сырья и продовольствия, а также переработки и

сбыта продукции животноводства в рамках поддержки экономически значимых региональных программ, однако, как уже отмечалось, эти программы включают и другие направления, в т.ч. производственные при общем выделенном финансировании (на 2013 г. - 8 млрд. руб. из федерального бюджета на экономически значимые региональные программы в животноводстве, и 3 млрд. – в растениеводстве).

Немалые средства, выделенные на формирование государственных информационных ресурсов в АПК, предназначены для создания информационного массива для управляющих структур, - Минсельхоза РФ, региональных органов, курирующих АПК. Сельхозпроизводители в основном несут только издержки по заполнению и предоставлению требуемых форм отчетности, поэтому это трудно назвать поддержкой сельхозпроизводителей, скорее это необходимые управленческие расходы при этом ограниченные в использовании (информация закрыта даже для профильных НИИ).

Субсидий на ведение экологического сельского хозяйства, охраны окружающей среды, продовольствия повышенного качества аналогичного ЕС в России также нет. Это может объясняться тем, что мы еще не достигли европейского уровня решения проблемы продовольственной безопасности. Грубо говоря, если там думают о качестве, мы все еще о количестве (импортозависимость по мясу, недостаточное самообеспечение по молоку).

На наш взгляд, России, при полном использовании «квоты» по желтой корзине необходимо в несколько раз наращивать поддержку по созданию благоприятных условия для ведения бизнеса (продвижению товаров на рынок, организацию сбыта, кооперированию и т.д.). Формально эти направления заявляются в структуре господдержки, но выделяемые средства на это мизерны.

2.4. Опыт предоставления внутренней продовольственной помощи в развитых странах

Ещё одной мерой, относящейся к зелёной корзине, является поддержка потребителей продуктов питания (Consumer Support). Она хороша тем, что, не искажая рынок сельскохозяйственного производства и ресурсов для него, расширяет покупательный спрос. Часто ее называют «внутренней продовольственной помощью».

В соответствии с буквой пункта 4 приложения II Соглашения по сельскому хозяйству «право получения продовольственной помощи связано с чётко определён-

ными критериями, относящимися к целям обеспечения питанием. Такая помощь осуществляется в форме прямых поставок продовольствия заинтересованным лицам или предоставления средств, позволяющим приобрести пищу правомочными реципиентами продовольствия по рыночным или субсидируемым ценам. Закупки продовольствия правительством осуществляются по текущим рыночным ценам, а финансирование и управление должны быть прозрачными».

Аналогией этой меры может служить широко распространённая в СССР практика субсидирования питания школьников, студентов, работников вредных производств и других социально уязвимых категорий граждан. Обычно граждане покупали талоны на питание в определённых столовых или отоваривании в специализированных магазинах по стоимости, в 2 раза меньшей номинала, решая, таким образом, проблему доступа к полноценному питанию.

В настоящее время в России также существуют программы обеспечения питанием отдельных категорий граждан, преимущественно в бюджетных учреждениях, однако их довольно мало. Помощь уязвимым слоям населения оказывается в рамках Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года [22], предусмотрена она и в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-202 годы, где говорится о «поддержке развития производства и товаропроводящей инфраструктуры системы социального питания и продовольственной помощи уязвимым слоям населения» [12]. С проектом Концепции разработки мер поддержки отечественных производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции на основе механизмов внутренней продовольственной помощи в рамках «зелёной корзины» ВТО (Концепция) можно ознакомиться на сайте Минсельхоза России www.mcx.ru. Внутренней продовольственной помощью по проекту Концепции называется «система государственной социальной поддержки населения, направленная на улучшение питания и достижение его сбалансированности с учётом рекомендуемых рациональных норм потребления пищевых продуктов», адресной продовольственной поддержкой – «предоставление бесплатных (льготных) пищевых продуктов установленного ассортимента (горячей пищи) или денежных средств на их приобретение для обеспечения дополнительного питания нуждающихся граждан».

Разработчики руководствовались в первую очередь опытом США и Бразилии, где программа субсидирования питания населения развита очень широко. По данным Минсельхоза США доля программ продовольственной помощи в 2012 г. достигла 74%[21]. Финансируется 5 основных направлений: льготная покупка продуктов, детское и школьное питание, женское питание, пожертвования, администрирование. Доминирует программа льготной покупки продуктов (SNAP), модифицированная из хорошо известной программы продовольственных талонов (Food Stamps).

В программе льготной покупки продуктов питания и детского школьного питания (CNP) участвуют семьи с доходов ниже 130% уровня бедности, в программе для кормящих матерей, беременных женщин и дополнительного питания детей (WIC) – 185%. Финансируются данные направления путём возмещения аккредитованным ритейлерам стоимости продукции определённого ассортимента, приобретенным по специальным электронным картам EBT и WIC, программа школьного питания – через школы. В 2011 г. программами с бюджетом 101,8 млрд. долларов США было охвачено 86 млн. чел.

По оценке Минсельхоза США, каждый миллиард долларов по программе позволяет создавать или поддерживать 18 тыс. рабочих мест, в том числе 3 тыс. – в сельском хозяйстве.

В Европейском Союзе с 1987 года в рамках реализации Общей аграрной политики (CAP) продовольственная помощь уязвимым слоям населения оказывается из интервенционных запасов. Объём направляемых средств составляет до 500 млн. Евро в год. Бенефициарами программы в 2010 г. стало 18 млн. граждан ЕС[22]. Школьные программы здорового питания составляют 140 млн. Евро и охватывают школьников из семей с низкими бюджетами.

В Бразилии с 2003 г. реализуется стратегия «Нулевой голод» (Fome Zero), признанная весьма успешной. Среди основных программ – Семейный бюджет (Bolsa Familia), программа школьного питания и Национальная программа укрепления семейных хозяйств (PRONAF).

[21] Проект Концепции, С.3, www.mcx.ru.
[22] Концепция, С.6.

Система чеков питания охватывает более 7 миллионов человек[23], что в пересчете на всех занятых в экономике составляет 8,7%[24]. Во Франции 2 млн. работников (около 10% занятого населения) получают питание через аналогичную систему.

Система чеков-питания[25] (продовольственных талонов) – это добровольное соглашение между государством, работодателями и работниками о создании условий для обеспечения доступа работников к качественному питанию/продовольствию в рабочее время.

Основные принципы организации системы обеспечения продовольствием и питанием работников предприятий состоят в следующем:

– добровольность участия: и предприятие, и работник сами принимают решение о присоединении к системе, в любое время можно свободно из нее выйти;

– поддержка трудящегося населения, в т.ч. с низкими доходами: обеспечение равного доступа всех категорий работающего населения к качественному сбалансированному питанию,

– прозрачность действия системы: оборот чеков-питания полностью прозрачен и подотчетен.;

– государственный контроль: предприятие - эмитент чеков регулярно сдает отчеты об обороте чеков в орган, уполномоченный осуществлять контроль за функционированием системы, и в налоговые органы.

Система предусматривает повышение заинтересованности предприятий в улучшении качества жизни работников и в расширении сбыта национальной агропродовольственной продукции.

В системе чеков-питания функционирует пять агентов: работодатель; работник; предприятие общественного питания или торговли продуктами питания; компания - эмитент чеков-питания; государство.

Компания-эмитент выпускает и распространяет по безналичному расчету чеки питания одноразового пользования или электронные карты на питание многоразового пользования в качестве денежного эквивалента, позволяющего приобрести обед или аналогичный по стоимости набор продуктов.

---

[23] Банк данных программы обеспечения работников питанием (PAT) сайт Министерства труда и занятости Бразилии www.mte.gov.br/pat

[24] Рассчитано по данным сб. Российский статистический ежегодник, 2006 г. стр. 754

[25] Материал основан на исследованиях аграрной лаборатории Института Гайдара в 2008 г.

Работодатель, желающий предоставить своим работникам льготы в виде обедов или продуктов питания, приобретает вышеуказанные чеки или карты у компании-эмитента и передает их работникам. Работник может получать чеки-питания в счет заработной платы, или оплачивая часть стоимости, или безвозмездно.

Работники реализуют чеки в сети предприятий общественного питания или торговли продовольственными товарами, являющимися контрагентами компании-эмитента.

Государство осуществляет контроль за деятельностью системы, взимает налоги с предприятий-контрагентов компании-эмитента и предоставляет налоговые льготы предприятиям и физическим лицам, пользующимся системой «чек-питание».

Система чеков-питания является действенным инструментом улучшения условий труда, имеющим не только социальный результат, но и являющимся экономически выгодным. В отчете Министерства Труда и занятости Бразилии, где система чеков - питания применяется с 1976 года, подчеркивается, что использование системы чеков-питания ведет к повышению производительности труда за счет:

- сокращения числа прогулов, уменьшения текучести кадров, снижению числа пропусков рабочих дней из-за болезни,

- более высокой удовлетворенности работников условиями труда, что создает положительный настрой на выполнение работы,

- сокращению числа несчастных случаев на производстве и снижению в среднем их тяжести [7].

Проведенные специалистами ООН исследования показали, что повышение калорийности питания на 1% ведет к повышению производительности труда на 2,27% для всех категорий работников. По подсчетам, проведенным в США, один доллар, вложенный в систему организации питания и здравоохранение на предприятиях, приносит 4 доллара прибыли за счет роста производительности труда.

Внедрение системы будет способствовать модернизации отрасли, созданию дополнительной экономической, законодательной и материальной базы для производства и реализации необходимых объемов отечественной сельхозпродукции.

Спрос на продукцию сельхозтоваропроизводителей способствует также увеличению спроса на продукцию смежных отраслей. Так, в Бразилии для производства зерна в рамках программы «чек-питание» используется не менее 100 тыс. тонн минеральных удобрений в год, до 16 тыс. тракторов и др. техника, не говоря о задей-

ствованных мощностях в переработке, хранении, торговле. Сделать количественные оценки по нашей стране в настоящий момент не представляется возможным, поскольку идет модернизация отрасли и ускоренная замена техники на импортные образцы, однако, учитывая возможные масштабы распространения системы чеков-питания следует ожидать не меньшего эффекта.

Число потребителей социального питания в России составляет 32,5 млн. чел. Адресной продовольственной поддержкой может быть охвачено ещё 15 млн. граждан из малообеспеченных семей. Потенциальная ёмкость рынка социального питания и продовольственной помощи составляет 640 и 150 млрд. руб. соответственно[26]. Помимо предоставления питания в столовых и пищевых наборов актуальным механизмом поддержки в сельской местности может стать бесплатное и льготное предоставление семян, саженцев, кормов для сельскохозяйственных животных. Не стоит забывать и о школьном питании, ведь по данным мониторинга организации школьного питания (www.monpit.ru) питание детей в школах далеко от сбалансированного. Это касается в первую очередь мяса, рыбы, молока, т.е. продуктов животного происхождения. По мясу, рыбе и фруктам потребление школьников не доходит до отметки 60% от рациональной нормы.

Основные проблемы для внедрения программы в России – низкая конкурентоспособность отечественного АПК, а также высокая себестоимость и цена российской сельскохозяйственной продукции по сравнению с импортной (мясо, молоко, сахар). В связи с этим муниципальные и региональные государственные учреждения, при всём своём патриотизме, в целях экономии бюджета вынуждены закупать для своих нужд импортную, а не российскую продукцию. Внедрение программы субсидирования продовольственных талонов могло бы решить эту проблему. Однако необходимо продумать систему контроля закупки именно отечественной продукции. Например, поставщиков продовольствия для школ, столовых, участвующих в программе чеков-питания, других организаций социального питания, можно обязать предъявлять накладные, в которых будет указано место производства продукции. И установить, что доля продукции отечественного производства не должна быть менее 70% от общей (для Москвы и крупных городов – менее 50%). Разумеется, всё это требует дополнительного размышления и обоснования.

[26] Расчёты Минсельхоза России. Концепция, С.9.

Программы внутренней продовольственной помощи могут стать очень полезной мерой для сокращения бедности, расширения спроса на отечественную сельскохозяйственную продукцию, росту эффективности в АПК, при этом не нарушая Соглашения по сельскому хозяйству ВТО.

2.5. Анализ споров между участниками ВТО и способы их урегулирования

Существует определённая процедура подачи жалоб на нарушение правил свободной торговли, по которой страна-заявитель формулирует суть своих претензий и подаёт их в так называемую Комиссию по диспутам (Dispute Settlement Body). Страна-ответчик обязана объяснить свои действия. Чаще всего трения снимаются в ходе диспутов, когда страны-диспутанты идут на уступки.

В базе ВТО по диспутам с 1995 года находится 72 жалобы по поводу нарушения правил свободной торговли. Большинство случаев разбирательств инициировали США (21 случай) и ЕС (20 случаев). Часто выясняют торговые отношения соседние страны (Аргентина и Мексика по мясу, Япония и Корея по морепродуктам). Самые распространённые темы диспутов – введение пошлин, субсидий на поддержку продукции. В последние годы диспуты всё чаще возникают по поводу поставки на европейский рынок ГМО-продуктов из США. И, конечно, все страны пытаются ограничивать поставки продукции по причинам её качества. Основные типы диспутов см. в табл. 2.5.1.

Таблица 2.5.1 - Темы диспутов, возникающих в сфере сельского хозяйства.

Темы диспутов	Основные продукты	Количество
Качество продукции, в т.ч. ГМО	Мясо, овощи, фрукты, морепродукты	11 4
Нарушение справедливого экспорта		7
Введение запретительных импортных пошлин	Мясо птицы, КРС, свинина, живой скот, молоко, корм для животных, пшеница, рис, орехи, оливковое масло	49
Квотирование и лицензирование импорта	Мясо и мясопродукты, молоко и молокопродукты, зерно, сахар, сухие и сезонные водоросли	9
Прочие (субсидии на продукты, гарантии, преференции отечественным торговым фирмам)		8

Темы диспутов	Основные продукты	Количество
Всего		84[27]

Полный перечень диспутов, состоявшихся в рамках соглашений по сельскому хозяйству[28] (страна-ответчик заявлена первой, страна-истец, подающая жалобу – в скобках) представлен в таблице 2.5.2.

Таблица 2.5.2 - Причины, по которым были возбуждены дела по нарушению правил свободной торговли в сфере сельского хозяйства

DS3	Республика Корея – Меры по тестированию и инспекции сельскохозяйственных продуктов (США) - Korea, Republic of - Measures Concerning the Testing and Inspection of Agricultural Products (Complainant: United States)	4 апреля 1995
DS5	Республика Корея – Меры, касающиеся качества морепродуктов (США) - Korea, Republic of - Measures Concerning the Shelf-Life of Products (Complainant: United States)	3 мая 1995
DS22	Бразилия – Меры, влияющие [на торговлю] сушеным кокосом (Филиппины) - Brazil - Measures Affecting Desiccated Coconut (Complainant: Philippines)	30 ноября 1995
DS26	Европейский Союз – Меры, касающиеся мяса и мясных продуктов (гормоны) (США) - European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) (Complainant: United States)	26 января 1996
DS27	Европейский Союз – Режим импорта, продажи и распространения бананов (Эквадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, США) - European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (Complainants: Ecuador; Guatemala; Honduras; Mexico; United States)	5 февраля 1996
DS35	Венгрия – Экспортные субсидии на сельскохозяйственные продукты (Аргентина, Австралия, Канада, Новая Зеландия, Таиланд, США) -Hungary - Export Subsidies in respect of Agricultural Products (Complainants: Argentina; Australia; Canada; New Zealand; Thailand; United States)	27 марта 1996
DS41	Республика Корея – Меры по инспекции сельскохозяйственных продуктов (США) - Korea, Republic of — Measures concerning Inspection of Agricultural Products (Complainant: United States)	24 мая 1996
DS48	Европейский Союз - Меры, касающиеся мяса и мясных продуктов (гормоны) (Канада) - European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) (Complainant: Canada)	28 июля 1996
DS69	Европейский Союз – Меры, искажающие импорт птицы (Бразилия) - European Communities - Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products (Complainant: Brazil)	24 февраля 1997
DS74	Филиппины – Меры, искажающие рынок свинины и птицы (США) - Philippines - Measures Affecting Pork and Poultry (Complainant: United States)	1 апреля 1997
DS76	Япония – Меры, искажающие рынок сельскохозяйственной продукции (США) - Japan - Measures Affecting Agricultural Products (Complainant: United States)	7 апреля 1997
DS90	Индия – Количественные ограничения на импорт сельскохозяйственной, текстильной и промышленной продукции (США) - India - Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products (Complainant: United States)	15 июля 1997
DS91	Индия – Количественные ограничения на импорт сельскохозяйственной, текстильной и промышленной продукции (Австралия) - India - Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products (Complainant: Australia)	16 июля 1997
DS92	Индия – Количественные ограничения на импорт сельскохозяйственной, текстильной и промышленной продукции (Канада) - India - Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products (Complainant:	16 июля 1997

[27] Число тем превышает число кейсов, т.к. в одном диспуте может пересекаться несколько тем.
[28] Источник: www.wto.org

	Canada)	
DS93	Индия – Количественные ограничения на импорт сельскохозяйственной, текстильной и промышленной продукции (Новая Зеландия) – India - Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products (Complainant: New Zealand)	16 июля 1997
DS96	Индия – Количественные ограничения на импорт сельскохозяйственной, текстильной и промышленной продукции (Европейский Союз) - India - Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products (Complainant: European Communities)	18 июля 1997
DS102	Филиппины – Меры, искажающие рынок свинины и птицы (США) - Philippines - Measures Affecting Pork and Poultry (Complainant: United States)	7 октября 1997
DS103	Канада – Меры, искажающие импорт молока и экспорт молочных продуктов (США) - Canada - Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products (Complainant: United States)	8 октября 1997
DS104	Европейский Союз – Меры, искажающие экспорт сыра (США) - European Communities - Measures Affecting the Exportation of Processed Cheese (Complainant: United States)	8 октября 1997
DS108	США – Налоговый закон «Иностранные торговые корпорации» (ЕС) - United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations" (Complainant: European Communities)	18 ноября 1997
DS111	США – Тарифные квоты на поставку орехов (Аргентина) - United States - Tariff Rate Quota for Imports of Groundnuts (Complainant: Argentina)	19 декабря 1997
DS113	Канада – Меры, искажающие экспорт молочных продуктов (новая Зеландия) - Canada - Measures Affecting Dairy Exports (Complainant: New Zealand)	29 декабря 1997
DS134	Европейский Союз – Ограничения на импорт риса (Индия) - European Communities - Restrictions on Certain Import Duties on Rice (Complainant: India)	27 мая 1998
DS143	Словацкая Республика – Меры, искажающие импорт пшеницы из Венгрии (Венгрия) - Slovak Republic - Measure Affecting Import Duty on Wheat from Hungary (Complainant: Hungary)	19 сентября 1998
DS144	США – Меры, искажающие импорт крупного рогатого скота (КРС), свинины и зерна (Канада) - United States - Certain Measures Affecting the Import of Cattle, Swine and Grain from Canada (Complainant: Canada)	25 сентября 1998
DS148	Чешская Республика – Меры, искажающие импорт пшеницы из Венгрии (Венгрия) - Czech Republic - Measure Affecting Import Duty on Wheat from Hungary (Complainant: Hungary)	12 октября 1998
DS149	Индия – Ограничения импорта (ЕС) - India - Import Restrictions (Complainant: European Communities)	28 октября 1998
DS161	Республика Корея – Меры, искажающие импорт свежей, охлаждённой и замороженной говядины (США) - Korea, Republic of - Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef (Complainant: United States)	1 февраля 1999
DS166	США – Защитные меры на импорт пшеничной клейковины из ЕС (ЕС) - United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities (Complainant: European Communities)	17 марта 1999
DS167	США – Расследование пошлин на поставку живого скота из Канады (Канада) - United States — Countervailing Duty Investigation with respect to Live Cattle from Canada (Complainant: Canada)	19 марта 1999
DS169	Республика Корея - Меры, искажающие импорт свежей, охлаждённой и замороженной говядины (Австралия) - Korea, Republic of - Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef (Complainant: Australia)	13 апреля 1999
DS180	США – Изменение классификации некоторых видов сахара (Канада) - United States - Reclassification of Certain Sugar Syrups (Complainant: Canada)	6 сентября 1999
DS183	Бразилия – Меры по лицензированию импорта и минимальных импортных цен (ЕС) - Brazil - Measures on Import Licensing and Minimum Import Prices (Complainant: European Communities)	14 октября 1999
DS197	Бразилия – Меры по минимальным импортным ценам (США) - Brazil - Measures on Minimum Import Prices (Complainant: United States)	30 мая 2000
DS198	Румыния - Меры по минимальным импортным ценам (США) - Romania - Measures on Minimum Import Prices (Complainant: United States)	30 мая 2000

DS203	Мексика – Меры, искажающие торговлю живой свининой (США) - Mexico - Measures Affecting Trade in Live Swine (Complainant: United States)	10 июля 2000
DS207	Чили – Связывающие цены и защитные меры на некоторые сельскохозяйственные продукты (Аргентина) - Chile - Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products (Complainant: Argentina)	5 октября 2000
DS210	Бельгия – Администрирование мер, устанавливающих таможенные пошлины на рис (США) – Belgium - Administration of Measures Establishing Customs Duties for Rice (Complainant: United States)	12 октября 2000
DS220	Чили – Связывающие цены и защитные меры на некоторые сельскохозяйственные продукты (Гватемала) - Chile - Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products (Complainant: Guatemala)	5 января 2001
DS237	Турция – Некоторые процедуры на поставку свежих фруктов (Эквадор) - Turkey — Certain Import Procedures for Fresh Fruit (Complainant: Ecuador)	31 августа 2001
DS245	Япония – Меры, искажающие импорт яблок (США) - Japan - Measures Affecting the Importation of Apples (Complainant: United States)	1 мая 2002
DS256	Турция – Запрет импорта на корм для животных из Венгрии (Венгрия) - Turkey - Import Ban on Pet Food from Hungary (Complainant: Hungary)	3 мая 2002
DS265	Европейский Союз – Экспортные субсидии на сахар (Австралия) - European Communities - Export Subsidies on Sugar (Complainant: Australia)	27 сентября 2002
DS266	Европейский Союз – Экспортные субсидии на сахар (Бразилия) - European Communities - Export Subsidies on Sugar (Complainant: Brazil)	27 сентября 2002
DS267	США – Субсидии на хлопок (Бразилия) - United States - Subsidies on Upland Cotton (Complainant: Brazil)	27 сентября 2002
DS275	Венесуэла – Лицензирование импорта на некоторые виды сельскохозяйственной продукции (США) - Venezuela, Bolivarian Republic of - Import Licensing Measures on Certain Agricultural Products (Complainant: United States)	7 ноября 2002
DS279	Индия – Ограничения импорта в рамках экспортно-импортной политики на 2002-2007 - India - Import Restrictions Maintained Under the Export and Import Policy 2002-2007 (Complainant: European Communities)	23 декабря 2002
DS283	Европейский Союз – Экспортные пошлины (Таиланд) - European Communities - Export Subsidies on Sugar (Complainant: Thailand)	14 марта 2003
DS289	Чешская Республика – Дополнительные пошлины на импорт свинины из Польши (Польша) - Czech Republic - Additional Duty on Imports of Pig-Meat from Poland (Complainant: Poland)	16 апреля 2003
DS291	Европейский Союз – Меры, регулирующие одобрение и поставку биотехнологических продуктов (США) - European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (Complainant: United States)	13 мая 2003
DS292	Меры, регулирующие одобрение и поставку биотехнологических продуктов (Канада) - European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (Complainant: Canada)	13 мая 2003
DS293	Меры, регулирующие одобрение и поставку биотехнологических продуктов (Аргентина) - European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (Complainant: Argentina)	14 мая 2003
DS298	Мексика – Ценовое регулирование таможенной оценки и других случаев (Гватемала) - Mexico - Certain Pricing Measures for Customs Valuation and Other Purposes (Complainant: Guatemala)	22 июля 2003
DS314	Мексика – Меры по регулированию ценообразования на оливковое масло из ЕС (ЕС) - Mexico - Provisional Countervailing Measures on Olive Oil from the European Communities (Complainant: European Communities)	18 августа 2004
DS323	Япония – Импортные квоты на сухие и сезонные водоросли (Корея) - Japan - Import Quotas on Dried Laver and Seasoned Laver (Complainant: Korea, Republic of)	1 декабря 2004
DS329	Панама – Тарифная классификация на некоторые молочные продукты (Мексика) - Panama - Tariff Classification of Certain Milk Products (Complainant: Mexico)	16 марта 2005
DS334	Турция – Меры, искажающие импорт риса (США) - Turkey - Measures Affecting the Importation of Rice (Complainant: United States)	2 ноября 2005
DS341	Мексика – Меры по регулированию ценообразования на оливковое масло из	31 марта

	EC (EC) - Mexico - Definitive Countervailing Measures on Olive Oil from the European Communities (Complainant: European Communities)	2006
DS357	США – Субсидии и прочая внутренняя поддержка зерна и прочих сельскохозяйственных продуктов (Канада) - United States - Subsidies and Other Domestic Support for Corn and Other Agricultural Products (Complainant: Canada)	8 января 2007
DS365	США – Внутренняя поддержка и экспортные кредитные гарантии для сельскохозяйственных продуктов (Бразилия) - United States - Domestic Support and Export Credit Guarantees for Agricultural Products (Complainant: Brazil)	11 июля 2007
DS387	Китай – Гранты, кредиты и другие стимулы (США) - China - Grants, Loans and Other Incentives (Complainant: United States)	19 декабря 2008
DS388	Китай – Гранты, кредиты и другие стимулы (Мексика) - China - Grants, Loans and Other Incentives (Complainant: Mexico)	19 декабря 2008
DS389	Европейский Союз – Некоторые искажающие меры импорта птицы из США (США) - European Communities - Certain Measures Affecting Poultry Meat and Poultry Meat Products from the United States (Complainant: United States)	16 января 2009
DS390	Китай – Гранты, кредиты и другие стимулы (Гватемала) - China - Grants, Loans and Other Incentives (Complainant: Guatemala)	19 января 2009
DS392	США - Некоторые искажающие меры импорта птицы из Китая (Китай) - United States - Certain Measures Affecting Imports of Poultry from China (Complainant: China)	17 апреля 2009
DS400	Европейский Союз – Меры, запрещающие импорт и маркетинг морепродуктов (Канада) - European Communities - Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products (Complainant: Canada)	2 ноября 2009
DS401	Европейский Союз – Меры, запрещающие импорт и маркетинг морепродуктов (Норвегия) - European Communities - Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products (Complainant: Norway)	5 ноября 2009
DS438	Аргентина – Искажающие меры торговли (ЕС) - Argentina - Measures Affecting the Importation of Goods (Complainant: European Union)	25 мая 2012
DS446	Аргентина – Искажающие меры торговли (Мексика) - Argentina - Measures Affecting the Importation of Goods (Complainant: Mexico)	24 августа 2012
DS451	Китай – Меры, касающиеся производства и экспорта текстильного сырья и одежды (Мексика) - China - Measures Relating to the Production and Exportation of Apparel and Textile Products (Complainant: Mexico)	15 октября 2012
DS455	Индонезия – Импорт животных, продукции овощеводства и животноводства (США) - Indonesia - Importation of horticultural products, animals and animal products (Complainant: United States)	10 января 2013
DS457	Перу – Дополнительные импортные пошлины на сельскохозяйственную продукцию (Гватемала) - Peru - Additional Duty on Imports of Certain Agricultural Products (Complainant: Guatemala)	12 апреля 2013

Рассмотрим наиболее близкие к России примеры.

Пример 1. Иск против США: нарушение предоставления сельскохозяйственных субсидий и экспортных гарантий.

Дата диспута: 17 декабря 2007 г.

Истец: Канада.

Респондент: США.

Третьи стороны: Аргентина, Австралия, Чили, ЕС, Индия, Япония, Мексика, Новая Зеландия, Никарагуа, Южная Африка, Таиланд, Турция, Уругвай.

Цитируемые документы: Статьи 3.2, 3.3., 6, 8, 9.1, 10.1 ГАТТ 1994; 16 «Субсидии и подобные меры»: ст. 2.1, 2.3, 3.1, 3.1(a), 3.2., 4.2, 5, 6.3, 7.1.

Канада попросила консультаций с США по 3-м разным видам мер.

Во-первых, Канада утверждала, что США предоставляет субсидии американским производителям зерна – специфические по продукту и поддерживающие конкретную отрасль. Канада настаивала на том, что это не соответствует статьям 5(c) и 6.3(c) Общего соглашения по торговле.

Во-вторых, Канада обнаружила, что в США экспортёры получают большие премиальные выплаты, чем это предусмотрено разрешёнными схемами экспортных кредитных гарантий (Agricultural Trade Act 1978 года и программа GSM-102), что ставит их в заведомо выигрышные по сравнению с другими участниками рынка условия. Канада полагала, что эти субсидии противоречат статьям 3.1(a) и 3.2 Соглашения SCM, а также статьям 3.3, 8, 9.1 и 10.1 Соглашения по сельскому хозяйству[29].

В-третьих, Канада доказывала, что США оказывала поддержку внутренним производителям, исключая её объёмы из расчётов агрегированной меры поддержки, сверх уровней, прописанных в Секции I Части IV Графика, противореча статье 3.2 Соглашения по сельскому хозяйству.

18 января 2007 Австралия попросилась присоединиться к переговорам. 19 января 2007 это сделали Аргентина, Бразилия, Европейский Союз, Гватемала, Никарагуа и Таиланд, 22 января 2007 – Уругвай. США подтвердили согласие на присоединение к диспуту вышеназванных стран.

11 июля 2007 года Бразилия запросила консультаций с США. Они касались 2-х вопросов: (i) внутренняя поддержка сельскохозяйственных продуктов и (ii) схема экспортных кредитных гарантий.

---

[29] *Статья 3.3*: При условии соблюдения положений пунктов 2 (b) и 4 статьи 9 член не предоставляет экспортные субсидии, перечисленные в пункте 1 статьи 9 в отношении сельскохозяйственных продуктов или групп продуктов, указанных в разделе II Части IV его Перечня, сверх указанных в нем уровней, предусмотренных обязательствами по сумме бюджетных расходов и количеству, и не предоставляет такие субсидии ни по одному сельскохозяйственному продукту, не указанному в этом разделе его Перечня.
Статья 8: «Обязательства по экспортной конкуренции»: Каждый член обязуется не предоставлять экспортные субсидии, кроме как в соответствии с настоящим Соглашением и с обязательствами, указанными в Перечне этого члена.
Статья 9.1 «Обязательства по экспортным субсидиям»: Согласно настоящему Соглашению в обязательствах по сокращению учитываются следующие экспортные субсидии: (a) предоставление правительствами или их учреждениями прямых субсидий, включая платежи натурой, фирме, отрасли промышленности, производителям сельскохозяйственного продукта, кооперативу или иной ассоциации таких производителей, или совету по сбыту, в зависимости от осуществления экспорта.

Касательно первого пункта Бразилия просила провести расследование поддержки, оказанной в 1999-2001 гг., а также в 2002 и 2004-2005 гг.

В отношении периода 1999-2001, Бразилия просила учесть: (1) всю внутреннюю поддержку производителей сельскохозяйственной продукции, включаемую в агрегированные меры поддержки (АМП), (2) описание инструментов, через которые эта поддержка оказывалась, (3) дополнительные незаявленные программы, такие как Контракт по выплатам для производственной гибкости (Production Flexibility Contract payments), незастрахованная помощь по убыткам растениеводства (Non-Insured Crop Disaster Assistance payments) и т.д.

В отношении периода 2002 и 2004-2005, Бразилия подчёркивала, что никакие новые программы поддержки не включались США в АМП. Соответственно, Бразилия настаивала на предоставлении информации по всей внутренней поддержки, как это прописано в статье 6 Соглашения по сельскому хозяйству, а также описания инструментов всех видов поддержки, включая прямые выплаты по разным продуктам, субсидиям по зернам хлопка, сертификатам маркетинга хлопка, энергетическим субсидиям и помощи с кормами. Кроме этого, Бразилия просила учесть все другие виды помощи, не оговоренные в специальном параграфе помощи, не подлежащей сокращению.

С точки зрения Бразилии, были нарушены пункты статьи 3.2 Соглашения по сельскому хозяйству, то есть США превысили согласованные уровни поддержки на 1999-2001, 2002 и 2004-2005.

Что касается схемы экспортных кредитных гарантий, Бразилия хотела более внимательно изучить механизмы программ GSM102 и кредитных гарантий поставщикам. В частности, подозревалось, что экспортная поддержка оказывалась не только по перечню продуктов, означенному в Соглашении, и превышала согласованный уровень. Бразилия настаивала, что нарушаются статьи 3.3, 8, 9.1 и 10.1 Соглашения по сельскому хозяйству и также 3.1(a), а также 3.2 общего соглашения о свободной торговле, потому что, по мнению Бразилии, схемы экспортных кредитных гарантий предоставлялись в США на условиях гораздо более выгодных, чем во всём мире.

Общий диспут по запросу Канады и Бразилии к США состоялся 17 декабря 2007 года. Аргентина, Бразилия, Европейский Союз, Гватемала, Никарагуа, Уругвай и Таиланд отказались выступать третейскими судьями по данному делу.

Какой опыт может перенять Россия?

Торговые переговоры – часть политической игры. Если страна чувствует угрозу для своих производителей, она немедленно придумывает способы приостановить поступление импорта, повышая тариф или вводя санитарные запреты. Страна-импортёр подаёт жалобу в Комиссию по диспутам, в процессе переговоров проблема снимается, но время уже выиграно. Россия сама часто применяла подобные меры на двусторонней основе, например, по поводу американских окорочков или грузинского вина и фруктов.

Надо уметь грамотно формулировать меры поддержки. Соединённые Штаты пользуются многими видами субсидий, например, экспортных кредитных гарантий, однако относят их в зелёную корзину, говоря, что они способствуют созданию рыночной экспортной инфраструктуры (против чего возражали Канада, Бразилия и другие страны).

Практика – критерий истины. Будучи членом ВТО, Россия сможет легче решать торговые разногласия, благо, что переговорный 19-летний опыт по присоединению у неё есть.

3.Адаптация отдельных мероприятий поддержки к требованиям ВТО

3.1.Мероприятия по техническому перевооружению сельского хозяйства

Россия уже более года – с 22 августа 2013 года - является членом ВТО. Как было выявлено в ранее проведенных в РАНХ и ГС работах [9], увеличение уровня государственных инвестиций для поддержки сельского хозяйства России приходит в противоречие с ограничениями, которые установлены для России в части осуществления мер, искажающих рынок. Как было показано в разделе 1.2. настоящего отчета, более 60% общего финансирования поддержки сельского хозяйства, предусмотренного Госпрограммой, относятся к мерам «янтарного» ящика. Если отказаться от непродуктивной идеи сокращения расходов на сельское хозяйство, то актуальной является задача применения в рамках ВТО традиционных инструментов поддержки, позволяющих развитым странам увеличивать поддержку и при этом не увеличивать финансирование в рамках янтарного ящика/корзины. То есть, актуальным для России является вопрос применения традиционных для западных стран инструментов поддержки для достижения собственных интересов.

Если понимать под техническим перевооружением или модернизацией переход к более современным технологиям сельского хозяйства в целях снижения издержек и увеличения производительности, то в Госпрограмме есть мероприятия, относящиеся к этому направлению. Например, субсидирование процентной ставки по инвестиционным кредитам: строительство, реконструкция, модернизация ферм и объектов переработки и т.д. По механизму и идее мероприятий – это меры янтарной корзины. Как показывает обзор поддержки в ЕС, здесь меры модернизации сельского хозяйства преимущественно осуществляются за счет мер зеленой корзины на основе регламентов ЕС No 1698/2005 от 20.09.2005 г. и No 1974/2006 от 15.12.2006 г.

В соответствии с этими документами модернизация производства (при соблюдении некоторых критериев) входит в Программу поддержки Сельского развития, а повышение конкурентоспособности сельского хозяйства, признается как одна из ключевых целей устойчивого сельского развития [32, п.11] и, соответственно, содержит и меры, способствующие ему. В том числе – технического и технологического обновления.

Как показывает опыт ЕС, поддержка Сельского развития это поддержка:

конкурентоспособности сельского и лесного хозяйства (в т.ч. – за счет модернизации);

сбалансированного развития территорий (выравнивание потенциалов развития территорий, в т.ч. – за счет модернизации);

охраны окружающей среды (в.т.ч. за счет модернизации);

поддержка молодых фермеров (в т.ч. за счет помощи в технологическом и техническом обустройстве фермы).

ЕС использует – в российском понимании – вполне социальные термины для субсидирования инвестиций в производство в рамках «зеленой» корзины. При этом обосновывается, что без такой поддержки инвестиций в производство не будет достигнуто снижение вредного влияния на окружающую среду, безопасность производства, содержание животных [32,п. 21]. Опыт ЕС свидетельствует о том, что смещение акцентов позволяют переносить поддержку инвестиций в модернизацию производства из янтарной в зеленую корзину.

Есть несколько возможностей, которые целесообразно использовать в России.

Первая – использование возможностей, заложенных в Соглашении по сельскому хозяйству ВТО. Вторая – по опыту ЕС – возможность поддержки перехода к

стандартам, установленных в области окружающей среде, здоровья людей, животных и растений, обеспечение благополучия сельскохозяйственных животных, охране труда.

Соглашение по сельскому хозяйству ВТО напрямую предусматривает стимулирование инвестиций, направленных на:

1.Содействие по программам охраны окружающей среды (основание: п. 12 Приложение 2 к Соглашению по сельскому хозяйству ВТО). Под это освобождение могут попасть мероприятия поддержки, направленные, например, на модернизацию очистных сооружений, замене оборудования (холодильных установок с определенным хладагентом и т.д., как не удовлетворяющих принятым стандартам.). При этом должны выполняться условия:

введена программа охраны или сохранения окружающей среды, в которой прописаны требования, выполнение которых требует установку или использование более современного оборудования, комплексов, технических средств. Для перехода к выполнению таких требований сельхозпроизводители должны нести затраты на приобретение производственных ресурсов;

сумма выплат ограничивается размерами дополнительных расходов или потерь доходов, связанных с выполнением правительственной программы-требования.

Как видно из содержания мероприятия, под него может попасть широкий круг расходов от замены хладагента (или холодильного оборудования), покупки технических средств с меньшим выхлопом СО, строительства современных очистных сооружений до нового комплекса с беспривязным содержанием коров или напольным содержанием птицы. Здесь может быть предусмотрена поддержка приобретения техники, травмирующей почву менее установленного уровня и т.д. Широта охвата направлений модернизации по этому направлению зависит от тщательности подготовки программы и установления критериев, достижение которых позволяет сельхозпроизводителям получить поддержку при приобретении/замене производственного оборудования. Такие программы требуют участия не только Минсельхоза РФ, но и Роспотребнадзора, Минпромторга и т.п.

Практика использования таких возможностей мер «зеленой» корзины в России отсутствует. На первом шаге нужно расширить перечень стандартов, которые могут достигаться при разумном и современном сельском хозяйстве в области окружающей среды. На втором – подготовить программы.

2.Содействие структурным изменениям посредством стимулирования инвестиций (основание: п. 11 Приложение 2 к Соглашению по сельскому хозяйству ВТО).

Как показывает опыт стран ЕС, в рамках этого пункта возможна государственная поддержка модернизации производства в рамках отдельного предприятия (что в общем случае является янтарной мерой). Однако должны быть соблюдены несколько условий:

- должна быть принята государственная программа или подпрограмма, в которой сформулированы критерии, в каких случаях финансовой или физической реструктуризации осуществляется поддержка. Случаи определяются на основании наличия доказанных структурных потерь. Понятие структурных потерь не определено. Однако по смыслу можно понимать под этим потери, которые несет организация вследствие того, что выпускает не востребованную рынком продукцию, ненадлежащего качества, т.е. не удовлетворяющую стандартам, с высокими издержками и т.д., то есть, потери, обусловлены сложившейся структурой производства. Переход к более совершенной структуре сопряжен с затратами, и государство может оказать содействие в этом.
- выплаты в любом году не обусловлены видами и объемами продукции после базового;
- выплаты не привязаны к ценам на продукцию поле базового периода;
- выплаты предоставляются на конкретный период, в котором осуществляются инвестиции;
- получателям не указано, какие продукты и в каком объеме они должны производить. Может быть указано, чего нельзя производить;
- выплаты не могут превышать суммы структурного ущерба.

Однако – несмотря на отказ от привязки к продукту – программы поддержки технологической модернизации, например, в Германии, стимулируют инвестиции для производства определенного продукта. Например, 2/3 поддержки на модернизацию направляются в строительство молочных ферм. Это даже на взгляд Крестьянского Союза Германии является мерой, искажающей рынок [27]. Очевидно, что здесь у России есть потенциал выставления претензий к такого рода поддержке, стимулирующей производство определенных продуктов.

Введению этих возможностей поддержки производственной модернизации должны предшествовать серьезные разработки и принятие правительственных документов в части определения терминов, понятий, методик расчета значений ущерба, критериев, когда можно относить инвестиции в структурные изменения.

3. Дополнительные потенциальные возможности поддержки производственной модернизации.

Очевидно, что есть возможность поддерживать производственную модернизацию, связанную с улучшением условий труда сельскохозяйственных работников и самих фермеров, а также приводящую к улучшению условий содержания животных.

В первом случае целесообразно провести ревизию и дополнить стандарты по организации рабочих мест занятых в сельском хозяйстве. Потери сельхозпроизводителей, направленные на обеспечение таких стандартов, безусловно, также могут субсидироваться в рамках зеленой корзины/ящика. Это будут затраты в производственную модернизацию, которая обеспечит приобретение технических средств, строительство или модернизацию существующих производственных объектов, обеспечивающих более комфортную работу работников, вследствие чего снизится уровень их профессиональных заболеваний и т.д.

Во втором случае необходимо разработать стандарты содержания животных, которые могут быть обеспечены преимущественно на новых или модернизированных объектах. Создание таких объектов требуют дополнительных расходов. Они могут поддерживаться государством. И это все будут меры зеленой корзины/ящика.

Для того чтобы обеспечить перевод мер технической и технологической производственной модернизации должна быть проведена большая работа:

проведена ревизия/созданы стандарты организации рабочих мест, содержания животных[30];

приняты правительственные акты по закреплению стандартов;

---

[30] В настоящее время имеются нормы технологического проектирования для различных объектов животноводства (например, НТП-1-99). Действуют Санитарные правила для животноводческих предприятий (утверждены 3.12.1987 г. N 4542-87). Они распространяются на проектирование, строительство и эксплуатацию животноводческих комплексов и ферм крупного, мелкого рогатого скота и свиней. Иные нормативные документы (СанПины, СниПы) которые необходимо соблюдать. Необходимо отметить, что действующие нормативно-правовые акты должны быть дополнены нормами, к которым нужно переходить для обеспечения внедрения более щадящих технологий относительно окружающей среды, здоровья людей и животных. Существующее регулирование далеко не полное и рассчитано на уже существующие комплексы машин и зданий.

приняты программы перехода к этим стандартам, в которых будут утверждены критерии, когда государство оказывает поддержку. В них не должно быть привязки к объемам и видам продукции, ценам и т.д.

К этой работе должны быть привлечены кроме Минсельхоза Минздрав, Роспотребнадзор, Минпромторг РФ и другие ведомства, в ведении которых находятся вопросы здоровья людей, животных, техническая и технологическая модернизация.

Таким образом, для перевода мер технической и технологической модернизации в зеленую корзину в России есть широкие возможности.

3.2. Мероприятия по сельскохозяйственному страхованию

Российская система страхования многие годы ограничивалась страхованием урожая. Страховать можно было посевы конкретных культур. Условиями наступления страхового случая были гибель урожая или его недобор, например, на 20 и более процентов (конкретные пороги недобора определялись в договорах). Если наступил страховой случай, то страхователь брал на себя обязательство компенсировать, допустим, 85% потерь по указной в договоре цене (конкретный процент компенсации устанавливался по соглашению между страховщиком и страхователем). Государство компенсировало, как правило, 50% страховых взносов сельхозпроизводителя.

Такой механизм страхования был приемлем при плановой экономике, при которой цены устойчивы. В рыночной экономике он не удовлетворяет ни сельхозпроизводителей, ни страховщиков. В годы с низким урожаем страховщикам нужно выплачивать огромные суммы, хотя доходы сельхозпроизводителей часто оказываются не ниже, а иногда и выше, чем в благоприятные по погодным условиям годы, так как рыночные цены могут возрасти в той же или даже большей мере, чем упала урожайность. Кроме того, существующая система страхования не учитывает, что при производстве нескольких видов сельскохозяйственной продукции снижение дохода по одним культурам может сопровождаться высокими доходами по другим.

В отдельные годы сельхозпроизводители могут нести незначительные потери в урожае, но из-за резкого снижения рыночных цен их доходы могут резко снизиться.

В соглашении ВТО по сельскому хозяйству четко определены условия, при которых субсидии сельхозпроизводителям для компенсации части затрат на страхование в сельском хозяйстве относятся к зеленой корзине. Эти условия целесообразно

учесть при внесении поправок в законодательство России по страхованию в сельском хозяйстве.

В соответствии с п.7 приложения 2 к соглашению ВТО по сельскому хозяйству для отнесения субсидий на страхование к зеленой корзине необходимо соблюдать следующие условия.

1. Право на компенсацию страховых выплат из бюджета должно определяться потерями в доходах от сельского хозяйства, а не гибелью посевов, потерями урожая, посадок многолетних насаждений или поголовья скота;

2. Право на выплаты возникает при потере 30% и более валового дохода или чистого дохода (за минусом дотаций) по сравнению с данными за предыдущие три года (или за 5 лет с исключением самого благоприятного и самого неблагоприятного годов);

3. Сумма субсидий компенсирует менее 70% потерь производителя в доходе;

4. Сумма выплат в текущем году зависит только от дохода и не зависит от вида и объема продукции, произведенного данными производителями, от внутренних и мировых цен на продукцию, произведенную после базового периода, не связана с использованием факторов производства.

С учетом требований ВТО субсидирование части страховых платежей требует коренного изменения подхода к страхованию в сельском хозяйстве России. Вместо множества показателей, используемых в соответствии с действующим российским законодательством о страховании в сельском хозяйстве, должен использоваться один показатель: доход от сельского хозяйства за минусом всех полученных на сельское хозяйство субсидий. В соглашении ВТО по сельскому хозяйству употреблено три термина: доход, валовой доход, частый доход. Исходя из имеющихся в отчетности сельскохозяйственных организаций данных в России, можно было бы использовать показатель прибыли от реализации сельскохозяйственной продукции (выручка минус затраты).

Среднее значение этого показателя за предыдущие три года может быть определено по каждому сельхозпроизводителю по отчетным данным. Если в текущем году прибыль от реализации сельхозпродукции меньше среднего по базовому периоду на 30% и более, то это является страховым случаем. Любой производитель, который получил менее 70% прибыли от реализации сельскохозяйственной продукции, имеет право на получение страховой премии. Уровень компенсации потерь, как и по

действующему закону о страховании, может определяться в договоре между страховщиком и страхователем. В ныне действующем законе он установлен не мебнее 80%. По условиям ВТО уровень компенсации не может превышать 70% потерь сельхозпроизводителя.

Пример. Сельхозорганизация за предыдущие три года получила в среднем 20 млн. руб. прибыли от реализации сельскохозяйственной продукции. Она заключила договор страхования прибыли на условиях: страховой тариф равен 7%, компенсация потерь-70%. Сумма страховых выплат составит 1,4 млн. руб.

Целесообразно установить выплаты сельхозпроизводителя страховой компании в размере 50% страховых выплат (в данном примере – 0,7 млн. руб.), а остальные 50% компенсировать страховщику из бюджета. Однако компенсацию из бюджета целесообразно выплачивать не на основе заключенных договоров, а на основе данных о суммарных выплатах страховщика сельхозпроизводителям по наступившим страховым случаям. Если выплаты страховщика по страховым случаям превышают суммы, полученные от сельхозпроизводителей, то государство компенсирует дополнительные расходы. Такой порядок установлен законодательством о сельскохозяйственном страховании Республики Казахстан и показал свою эффективность.

Если в очередном году сельхозорганизация получила прибыль от реализации сельскохозяйственной продукции в сумме 14 млн. руб. или более, то потери не компенсируются. Если же сумма прибыли была меньше, например, 12 млн. руб., т.е. потери составляют 8 млн. руб., выплаты страховщика должны составить 5,6 млн. руб. С учетом выплат страховщика сельхозорганизация будет иметь 17,6 млн. руб. прибыли.

Использование дохода в качестве показателя, упрощает систему страхования и делает ее более прозрачной. Вместе с тем оно порождает и ряд трудностей. При страховании урожая или поголовья ущерб определяется в договоре. При страховании доходов возникает проблема учета инфляции. Средняя доходность в базовом периоде должна пересчитываться в текущие цены с использованием дефлятора.

3.3.Совершенствование методики выделения неблагоприятных территорий

По результатам анализа порядка выделения неблагоприятных территорий по методике Минсельхоза РФ (раздел 1.3.) по природно-климатическим и почвенным

показателям был сделан вывод о том, что целесообразно отказаться при выделении неблагоприятных территорий от использования вероятностных показателей наступления неблагоприятных условий для развития сельского хозяйства. Об этом же свидетельствовал международный опыт выделения неблагоприятных регионов (раздел 2.4). Изменение состава территорий на основе критериев по качеству почвы и рельефу, позволили сократить состав неблагоприятных регионов с 55 до 32 табл. 3.3.1. Как было обосновано выше, для защиты сельхозпроизводителей, которые работают в зонах рискового земледелия – с засухами, вымерзанием, переувлажнением во время уборки - целесообразно применять другие меры поддержки, отнесенные к зеленой корзине. А именно: страхование доходов сельхозпроизводителей, чувствительных к наступлению неблагоприятных природных условий.

Анализ методики Минсельхоза РФ выделения неблагоприятных регионов на основании социально-экономических показателей (раздел 1.3), а также международного опыта (раздел 2.4) позволил сформулировать предложения по корректировке методики. А именно: предложено в схему расчета интегрированного показателя включить показатель плотности сельского населения. При этом ранг по плотности населения не добавлялся в общий сводный ранг, как еще один самостоятельный показатель, а интегрировался только с показателем индекса изменения численности. Методика состояла в следующем. По каждому из двух показателей (изменение численности и плотность населения), производилось ранжирование, ранги складывались по каждому региону, далее регионы ранжировались по суммарному рангу. Все остальные показатели ранжировали в соответствии с методикой Минсельхоза, и по ним рассчитывался общий сводный ранг.

Такая методика позволила уточнить состав неблагополучных регионов. В результате уточнения методики существенно изменился состав регионов, которые могли считаться по социально-экономическим показателям неблагополучными. Уточнение привело к важным изменениям: среднее значение ранга по РФ снизилось с 55 до 41 и соответственно количество регионов, имевших значение меньше среднего, сократилось с 54 до 22.

Из числа неблагоприятных выбыли такие субъекты РФ как Московская, Ростовская, Воронежская, Новосибирская, Пензенская, Калининградская области, Республика Дагестан, Марий-Эл, Кабардино-Балкария, Алтайский край и другие.

По методике Минсельхоза РФ общий список неблагоприятных регионов может быть определен совмещением двух групп регионов, выделенных на основе критериев природно-климатических и почвенных, а также социально экономических. Такое совмещение привело к появлению 65 неблагоприятных регионов.

Примененная в настоящей работе уточненная методика базируется на более прозрачных и понятных критериях. В качестве критериев по природно-климатическим и почвенным условиям здесь выбраны критерии:

-по качеству почв;

-критерии отнесения регионов к районам Крайнего Севера и приравненных к ним территорий. Эти критерии уже длительное время используются в России, а перечень регионов, которые малопригодны для сельского хозяйства по совокупности причин, связанных с климатом, закреплен Постановлением правительства. Эти причины многообразны и могут не улавливаться отдельными критериями.

В предлагаемой методике выделения неблагоприятных регионов на основе социально-экономических показателей использована скорректированная методика Минсельхоза – см. раздел 2.4. – с учетом плотности сельского населения. Две группы критериев - (1) природно-климатические и почвенные, (2) социально-экономические также совмещены. Результаты применения методики приведены в таблице 3.3.1. Её использование привело к сокращению неблагоприятных территорий до 42 регионов.

Таблица 3.3.1. - Сравнение вариантов выделения неблагоприятных регионов

Показатели	По методике Минсельхоза			Проект перераспределения регионов			
	природно-климатические почвенные показатели	социально-экономические показатели	отнесено к неблагоприятным	по почве и рельефу	социально-экономические показатели	регионы Крайнего Севера*	отнесено к неблагоприятным
Алтайский		1	1				
Амурская						1	1
Архангельская		1	1			1	1
Астраханская	1		1	1			1
Белгородская							
Брянская	1		1	1			1
Владимирская	1		1	1			1
Волгоградская	1		1				
Вологодская		1	1		1		1
Воронежская		1	1				
Еврейская	1	1	1	1	1		1
Забайкальский	1	1	1	1	1	1	1

Показатели	По методике Минсельхоза			Проект перераспределения регионов			
	природно-климатические почвенные показатели	социально-экономические показатели	отнесено к неблагоприятным	по почве и рельефу	социально-экономические показатели	регионы Крайнего Севера*	отнесено к неблагоприятным
Ивановская							
Иркутская	1	1	1	1	1	1	1
Кабардино-Балкарская Респ.	1	1	1	1			1
Калининградская	1	1	1				
Калужская							
Камчатский	1		1	1		1	1
Карачаево-Черкесская Рес.	1	1	1	1			1
Кемеровская	1	1	1	1			1
Кировская	1	1	1				
Костромская	1	1	1				
Краснодарский							
Красноярский	1		1			1	1
Курганская		1	1		1		1
Курская							
Ленинградская	1		1				
Липецкая							
Магаданская	1	1	1	1	1	1	1
Московская		1	1				
Мурманская	1	1	1	1			1
Ненецкий		1	1		1	1	1
Нижегородская							
Новгородская	1		1				
Новосибирская	1	1	1				
Омская	1		1				
Оренбургская	1		1				
Орловская							
Пензенская		1	1				
Пермский	1		1				
Приморский	1	1	1	1	1	1	1
Псковская	1	1	1		1		1
Респ. Адыгея							
Респ. Алтай	1	1	1	1		1	1
Респ. Башкорто-	1		1				
Респ. Бурятия	1	1	1	1	1	1	1
Респ. Дагестан	1	1	1	1			1
Респ. Ингушетия	1	1	1	1	1		1
Респ. Калмыкия	1	1	1	1	1		1
Респ. Карелия	1	1	1	1	1	1	1
Респ. Коми	1	1	1	1		1	1

Показатели	По методике Минсельхоза			Проект перераспределения регионов			
	природно-климатические почвенные показатели	социально-экономические показатели	отнесено к неблагоприятным	по почве и рельефу	социально-экономические показатели	регионы Крайнего Севера*	отнесено к неблагоприятным
Респ. Марий Эл		1	1				
Респ. Мордовия		1	1				
Респ. Саха (Яку-	1		1	1		1	1
Респ. Северная Осетия.	1		1	1			1
Респ. Татарстан	1		1				
Респ. Тыва	1	1	1	1	1	1	1
Респ. Хакасия	1		1	1			1
Ростовская	1	1	1				
Рязанская							
Самарская	1		1				
Саратовская	1	1	1		1		1
Сахалинская	1	1	1	1	1	1	1
Свердловская							
Смоленская	1	1	1				
Ставропольский							
Тамбовская							
Тверская	1		1				
Томская	1	1	1		1	1	1
Тульская							
Тюменская	1		1	1		1	1
Удмуртская Респ.	1		1	1			1
Ульяновская	1	1	1		1		1
Хабаровский	1	1	1	1	1	1	1
Ханты-Мансийский–Югра	1	1	1	1	1	1	1
Челябинская							
Чеченская Респ.	1	1	1	1	1		1
Чувашская Респ.	1		1				
Чукотский	1	1	1	1	1		1
Ямало-Ненецкий	1		1	1		1	1
Ярославская	1		1				
Всего регионов	**55**	**42**	**65**	**32**	**22**	**21**	**42**

Границу территорий, отнесенных к благоприятным и неблагоприятным, с учетом получившихся изменений, можно увидеть на приведенных рисунках 3.4.1. (по методике Минсельхоза РФ) и 3.3.2 (по уточненной методике).

Как видно из приведенных ниже рисунков, уточненная методика позволяет дифференцировать территорию страны, выделяя благоприятные и неблагоприятные

территории. По методике Минсельхоза РФ почти вся территория страны неблагоприятна для сельского хозяйства.

Таблица 3.3.2. -Перераспределение территорий

Показатели	Доля в площади с/х угодий, %	Доля в продукции сельского хозяйства, %
По методике Минсельхоза РФ	**80,7**	**69,7**
По предлагаемой методике	**37,6**	**27,5**

Следовательно, по новой методике доля неблагоприятных территорий в площади сельскохозяйственных угодий страны составляет 37,6% (а не 80,7%, как по методике Минсельхоза России), а доля в производстве продукции сельского хозяйства – 27,5% (69,7%).

Отсутствие доступных данных по районам о состоянии почв, рельефа, социально-экономических характеристик не позволяют сделать авторам такие расчеты. Однако эти данные есть и доступны для Минсельхоза.



Рисунок 3.3.1 -Деление территории РФ на благоприятную и неблагоприятную для ведения сельскохозяйственного производства по методике МСХ РФ.



Рисунок 3.3.2 -Деление территории РФ на благоприятную и неблагоприятную для ведения сельскохозяйственного производства с учетом изменений в методике МСХ РФ.

При выделении неблагоприятных территорий целесообразно ориентироваться на административные районы или даже сельские администрации, так как дифференциация условий в рамках одного субъекта РФ чрезвычайно велика. Об этом свидетельствуют расчеты по классификации сельхозпроизводителей, проведенных на основе сельскохозяйственной переписи [27]. Экономическая дифференциация сельхозпроизводителей в рамках одного субъекта РФ косвенно свидетельствует о дифференциации разных наборов условий ведения сельскохозяйственного бизнеса по территории одного субъекта РФ.

Исходя из результатов анализа порядка выделения неблагоприятных территорий в соответствии с ФЗ «О развитии сельского хозяйства», методики Минсельхоза РФ (раздел 1.3), международного опыта (раздел 2.4) предлагается внести поправки в пп. 12 п.1 ст. 7 ФЗ «О развитии сельского хозяйства», определив неблагоприятные территории как административные районы (или сельские администрации), находящиеся на территориях с неблагоприятными почвами и в горной местности, характеризующиеся оттоком и низкой плотностью сельского населения, уровнем дохода сельских домохозяйств и сельской безработицы ниже среднего уровня по стране. Правительство может только принять методику, ориентируясь на критерии указанные в законе, организовать работу по расчетам, формированию и утверждению списков неблагоприятных территорий. Иными словами предлагается:

- отказаться от применения вероятностных показателей природно-климатических условий при определении неблагоприятных территорий;
- при расчете интегрального показателя для выделения неблагоприятных территорий ввести показатель плотности сельского населения;
- перейти к выделению территорий не на уровне субъекта РФ, а на уровне административного района.

Целесообразно также сделать более прозрачными критерии, которые будут использоваться для расчетов.

3.4. Изменение структуры поддержки сельского хозяйства в рамках Госпрограммы

Основная задача адаптации Госпрограммы к требованиям ВТО состояла в том, чтобы сформулировать направления выплат таким образом, чтобы они: не обуславливались и не определялись видами или объемами продукции, произведенной дан-

ным производителем в любом году после базового периода; ценами, внутренними или мировыми, на любую продукцию, произведенную в любом году после базового периода; предоставлялись только на период времени, необходимый для реализации инвестиций, в отношении которых они предназначены и не были увязаны с указаниями получателю производить определенные виды продукции. Эта задача была достигнута, в том числе и за счёт переноса ряда мероприятий по развитию растениеводства и животноводства, включая мясное скотоводство, в специфически несвязанную по продуктам поддержку, направленную на техническую модернизацию отрасли; увеличения ассигнований на мероприятия общего характера такие, как услуги по обучению и консультационному обслуживанию, инфраструктурному обеспечению, маркетингу и продвижению продукции всех форм хозяйствования на рынок; предоставление поддержки через кооперативы сельхозпроизводителей и т.п.

Для восприятия информации в представленных ниже таблицах необходимо дать следующие пояснения. Каждая из четырёх таблиц имеет три основных столбца с данными. В первом столбце представлены финансовые потоки Госпрограммы с учётом наших предложений по изменению формулировок и/или механизма ряда мероприятий, вследствие чего стало возможным перенести их из янтарной в зелёную корзину. Второй столбец – распределение мероприятий по корзинам согласно действующим формулировками и механизмам (отнесение к янтарной и зелёной корзине – проведено нами). Третий столбец – разнесение существующих мероприятий по корзинам Минсельхоза России. Второй и третий столбец различаются несущественно, однако в данной работе он представлен для того, чтобы понимать, что по ряду позиций наше мнение не совпадает с мнением Минсельхоза. Например, мероприятия по страхованию убытков в настоящей редакции Минсельхоз относит к зелёной корзине, мы – к янтарной, т.к. он противоречит разрешённым формулировкам Соглашения ВТО по сельскому хозяйству. То же самое относится к позиции «Финансирование зерновых интервенций».

В таблице 3.4.1 представлено агрегированное распределение средств консолидированного по подпрограммам, в таблице 3.4.2 – соответственно структура.

Перенесение ряда мероприятий из янтарной корзины в зелёную позволило «сэкономить» 83765 млн. руб. разрешённого консолидированного бюджета (2,7 млрд. долларов США), при этом зелёная корзина по животноводству «потяжелела» на 55275 млн. руб., а подпрограмма по технической и технологической модерниза-

ции вовсе избавилась от попадания в янтарную корзину. Те же тенденции и в распределении федерального бюджета.

Структурно разбивка мероприятий по Госпрограмме теперь выглядит так: 24.4 % - янтарная и 75,6 % - зелёная корзина, при этом по подпрограмме развития растениеводства в янтарной корзине осталось 26,5% вместо 56%, по подпрограмме животноводства – 30,2% вместо 93,6%, по подпрограмме поддержки малых форм хозяйствования – 22,5% вместо 93,7%. Всё-таки наиболее существенно искажается рынок в связи с мероприятиями, финансируемыми, по животноводству. Что неудивительно, так как поддерживается специфический продукт, что по нормам ВТО сразу относится к мерам янтарной корзины.

Таким образом, даже в рамках существующей Государственной программы развития сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, при сохранении базового финансирования, есть возможность снижения объёма мер, наиболее искажающих рынки и противоречащих правилам Всемирной Торговой Организации. Если принять во внимание предложения, сформулированные в данном отчёте, то к 2018 году финансируемый объём мероприятий янтарной корзины не будет превышать 57690 млн. руб. (1,8 млрд. долларов США по сегодняшнему обменному курсу), что в 2,5 раза меньше допустимого уровня, декларированного в Соглашении по сельскому хозяйству, подписанного Россией при присоединении к ВТО в 2012 году.

Таблица 3.4.1.- Распределение средств консолидированного бюджета, млн. руб.

Наименование основного мероприятия	Предложение			по Госпрограмме с учетом критериев ВТО			Разбивка мероприятий МСХ		
	всего	янтарная	зеленая	всего	янтарная	зеленая	всего	янтарная	зеленая
Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	**232602**	**56790**	**175812**	**232602**	**140555**	**92047**	**232602**	**135648**	**96954**
Подпрограмма "Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства"	65059	17236	47824	65059	36450	28609	65059	36994	28066
Подпрограмма "Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства"	87330	26334	60996	87330	81610	5721	87330	81019	6312
Подпрограмма "Развитие мясного скотоводства"	10926	10926	0	10926	10926	0	10926	10386	540
Подпрограмма "Поддержка малых форм хозяйствования"	10210	2295	7915	10210	9570	640	10210	5250	4960
Подпрограмма "Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие"	2000	0	2000	2000	2000	0	2000	2000	0
Подпрограмма "Обеспечение реализации Государственной программы"	21709	0	21709	21709	0	21709	21709	0	21709
Федеральная целевая программа "Социальное развитие села до 2013 года"*	21973	0	21973	21973	0	21973	21973	0	21973
Федеральная целевая программа "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы и на период до 2013 года", без учета мониторинга земель, субсидий на минеральные удобрения и реабилитации почв	13395	0	13395	13395	0	13395	13395	0	13395

Таблица 3.4.2.- Структура распределения средств консолидированного бюджета, %

Наименование основного мероприятия	Предложение			по Госпрограмме с учетом критериев ВТО			Разбивка мероприятий МСХ		
	всего	янтарная	зеленая	всего	янтарная	зеленая	всего	янтарная	зеленая
Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	**100,0**	**24,4**	**75,6**	**100,0**	**60,4**	**39,6**	**100,0**	**58,3**	**41,7**
Подпрограмма "Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства"	100,0	26,5	73,5	100,0	56,0	44,0	100,0	56,9	43,1
Подпрограмма "Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства"	100,0	30,2	69,8	100,0	93,4	6,6	100,0	92,8	7,2
Подпрограмма "Развитие мясного скотоводства"	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	95,1	4,9
Подпрограмма "Поддержка малых форм хозяйствования"	100,0	22,5	77,5	100,0	93,7	6,3	100,0	51,4	48,6
Подпрограмма "Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие"	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Подпрограмма "Обеспечение реализации Государственной программы"	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0
Федеральная целевая программа "Социальное развитие села до 2013 года"*	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0
Федеральная целевая программа "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы и на период до 2013 года", без учета мониторинга земель, субсидий на минеральные удобрения и реабилитации почв	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0

4. Оценка последствий вступления России в ВТО

4.1. Система показателей оценки

Правила соглашения ВТО по сельскому хозяйству имеют целью:

- ограничение сумм государственной поддержки сельхозпроизводителей по мероприятиям, искажающим торговлю и относимым к желтой корзине;

-соблюдение требований ВТО при осуществлении мер, не искажающих торговлю и относимых к зеленой корзине, расходы по которой не ограничиваются;

-ограничение и сокращение пошлин и квот на ввоз и вывоз продукции;

-гармонизация страновых требований к качеству продукции и стандартам.

Исходя из установленных ВТО правил и ограничений, оценка их влияния на развитие сельского хозяйства может производиться с использованием системы показателей, включающей:

1.Квоты на импорт и экспорт;

2.Пошлины импортные и экспортные;

3. Внутренние цены на единицу продукции;

4. Внешние цены на единицу продукции (цены на границе, справочные цены, мировые цены);

5.Коэффициенты эластичности предложения и спроса по цене на продукт;

6.Объемы производства продукции и внутреннего ее потребления;

7.Объемы импорта и экспорта продукции;

8.Суммы трансфертов от потребителей производителям и в бюджет;

9.Суммы трансфертов от производителей потребителям и в бюджет;

10.Суммы трансфертов из бюджета производителям (всего, в т.ч. по желтой и зеленой корзинам) и потребителям.

Приведенные показатели тесно взаимосвязаны друг с другом и составляют систему. Квоты на импорт и экспорт влияют на внутренние и внешние цены на продукцию. Цены и коэффициенты эластичности определяют объемы производства и потребления каждого вида продукции. Значения показателей спроса и предложения влияют на объемы экспорта и импорта. Все указанные выше показатели предопределяют суммы трансфертов потребителей производителям и в бюджет, а также суммы трансфертов производителей потребителям и в бюджет.

Система мер поддержки сельхозпроизводителей из бюджета определяют сум-

мы расходов по мерам, искажающим рынок (желтая корзина) и по мерам, не оказывающим такого влияния (зеленая корзина). Приведенные показатели могут рассчитываться как по каждому виду продукции, так и в целом по сельскому хозяйству (кроме цен и коэффициентов эластичности).

С использованием приведенной системы показателей можно строить различные сценарии оценки влияния требований ВТО на развитие сельского хозяйства. Например, меняя размеры квот и пошлин в соответствии с соглашением о вступлении России в ВТО, можно рассчитать, как это отразиться на ценах и объемах производства, импорте, экспорте, суммах господдержки сельхозпроизводителей за счет потребителей и из бюджета по желтой и зеленой корзинам.

На основе предлагаемых показателей оценки влияния соглашения ВТО на сельское хозяйство может производиться по упрощенной схеме, с помощью прямых расчетов или с использованием экономико-математических моделей. Например, в модель Аглинк-Косимо, разработанной ОЭСР и ФАО, почти все перечисленные показатели включены, и, меняя их значения, можно задавать сценарии расчетов. В модели все параметры взаимосвязаны, рост производства происходит только если есть спрос на нее внутри страны или возможности для экспорта. Коэффициенты эластичности рассчитываются не только по цене данного продукта, но и перекрестные коэффициенты по другим продуктам, т.е. учитывается не только изменение объемов производства пшеницы при росте цены на нее, но и влияние изменения производства пшеницы при изменении цен, например, на ячмень, кукурузу и т.д. Аналогично, учитываются перекрестные коэффициенты эластичности потребления данного продукта в зависимости от изменения цен на другие продукты.

Еще более детальный учет влияния мер господдержки на развитие сельского хозяйства предусмотрены в модели PEM (policy evaluation model), разработанной ОЭСР. Ее уравнения отражают влияние на результаты развития сельского хозяйства не только квот, пошлин и суммарных показателей бюджетной поддержки, но и каждого из основных мероприятий государственной поддержки.

4.2. Подходы к оценке последствий

Для оценки последствий вступления России в ВТО могут использоваться различные сценарии. Например, последствия могут быть рассчитаны на основе изменения размеров квот, пошлин и ограничений по сумме поддержки по мероприятиям желтой корзины, предусмотренных соглашением о вступлении России в ВТО. Такие

расчеты могут проводиться за каждый год или на 2018 год, когда закончится имплементационный период для России.

Другой вариант сценария основан на гипотезе о том, что в результате вступления в ВТО в России цены на товары при пересечении границы не будут меняться. Именно такое положение наблюдается в США и ЕС, которые уже давно являются членами ВТО. Ниже, исходя из этой гипотезы, сделаны расчеты по сельскому хозяйству в целом и по основным видам продукции.

При расчете уровней поддержки, которые могут сложиться после вступления России в ВТО, приняты следующие предположения:

- в России будет примерно такая же структура поступления средств господдержки сельхозпроизводителей, как в ЕС (вместо 74% трансферты от потребителей сократятся до 20%);

- поступления в бюджет благодаря мерам поддержки сельского хозяйства в совокупной поддержке сократятся до 5% (в ЕС в 2010 г. она составляла 0,1%). При этом затраты бюджета (за минусом поступлений) придется увеличить со 144,8 до 444,9 млрд. руб., т.е. более чем в 3 раза (рис. 4.2.1).

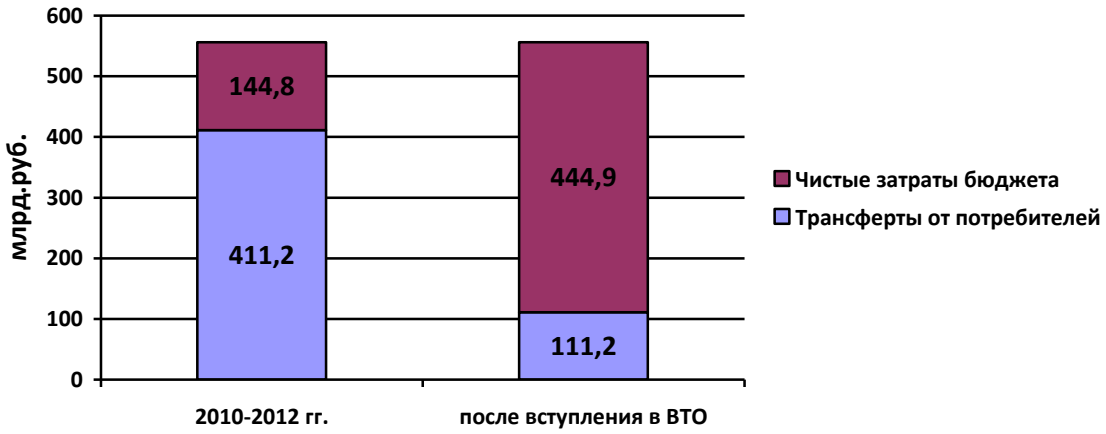


Рисунок 4.2.1.- Суммы господдержки в России фактически и расчетные (после вступлением России в ВТО
Источник: ***** OECD Database — Producer and Consumer Support Estimates: Emerging Economies — Estimate of Support to Agriculture.

В 2010-2012 гг. среднегодовая совокупная поддержка составила в России 556,1 млрд. руб., в т.ч. от потребителей продукции сельского хозяйства – 411,2 млрд. руб, а из бюджетных источников 144,8 млрд. руб. (чистые поступления). В действительности из бюджета израсходовано 312,5 млрд. руб., но благодаря мерам поддержки в

него вернулось 167,7 млрд. руб.

В соответствии с соглашением о вступлении в ВТО, меры желтой корзины не должны превышать $4,4 млрд., а для сохранения сложившегося уровня защиты производителей необходимо бюджетное финансирование примерно на уровне 10-12 млрд. долл. Без такого увеличения российские производители могут потерять позиции на внутреннем и внешнем рынках из-за неравных условий конкуренции.

После вступления в ВТО ожидается, как было показано выше, приближение коэффициентов защиты производителей и потребителей основных видов сельского хозяйства в России к единице. Так как до вступления в ВТО коэффициенты защиты производителей продукции животноводства (молоко, говядина, свинина, мясо птицы) были выше единицы, то снижение уровней защиты может привести к сокращению внутреннего производства и повышению импорта этих продуктов. Стабильной остается ситуация по яйцу, т.к там коэффициенты защиты уже длительное время равны единице.

По растениеводческим продуктам (пшеница, кукуруза, подсолнечник) коэффициенты защиты производителей до вступления в ВТО были ниже единицы. Из этого следует, что после вступления в ВТО повышение коэффициентов до единицы будет способствовать увеличению производства и экспорта этих продуктов.

Компенсация потерь производителей продукции животноводства в связи со вступлением в ВТО и снижение трансфертов потребителей возможна либо за счет резкого увеличения поддержки производителей животноводческой продукции за счет бюджетных средств, либо увеличения эффективности производства (снижения затрат, повышения качества и т.д.).

Рассмотрим эту проблему на примере свиноводства. На эту отрасль вступление в ВТО может оказать наибольшее влияние, так как уже с 2013 г. предусмотрена отмена импортных пошлин, а до вступления в ВТО в свиноводстве были самые высокие коэффициенты по защите отечественных производителей. При этом основным источником средств для поддержки производителей были трансферты потребителей.

В России закупочная цена на свинину в 2012 г. была 126,9 руб., цена на границе – 73,9 руб. Собственное производство составило 2170, потребление – 3222 тыс. т., т.е. импорт - 1052 тыс. т. На поддержку производителей свинины поступило 115 млрд. руб. ((126,9-73,9)*2170) от потребителей. Кроме того, через импортные пошлины потребители заплатили государству еще 55,8 млрд. руб. ((126,9-73,9)*1052).

Снижение внутренней закупочной цены до мировой может привести к сокращению производства до 1264 тыс. т., к росту потребления до 3684 тыс. т., увеличение импорта до 2420 тыс. т.[31]. Предотвратить столь негативное развитие отрасли можно двумя путями:

-провести модернизацию и снизить затраты на единицу продукции и, соответственно, закупочные цены. Вполне очевидно, что эти меры для своего осуществления требуют значительные капвложения и могут быть реализованы в средне или долгосрочной перспективе;

-увеличить поддержку отрасли за счет бюджетных средств. Для сохранения производства на сложившемся уровне нужно дополнительно из бюджета 115 млрд. руб., а для полного импортозамещения – 195 млрд. руб.

Следует иметь ввиду, что эти средства не могут быть выделены непосредственно свиноводам по мерам желтой корзины, так как они превышают установленный для России лимит (4,4 млрд. долл.), т. е. необходимо разработать новые меры поддержки, относящиеся к зеленой корзине.

Заключение

Подавляющая часть мер поддержки в Госпрограмме относится к «янтарному» ящику и занимает более 60% общего финансирования. В настоящее время в России объем финансирования этих мер ниже, установленного в протоколе о присоединении России к ВТО. В 2013 г. он по плану должен составить около $4,4 млн. В 2018 г. объем обязательств финансирования в рамках «янтарного» ящика и установлен на таком уровне. То есть если структура поддержки сельхозпроизводителей не будет изменена, то к 2018 г. не может быть увеличена поддержка сельхозпроизводителей.

Попытки увеличить поддержку, применяя выделение так называемых «неблагоприятных» территорий в России, пока нельзя назвать успешными. Определение термина «неблагоприятные территории» в ФЗ «О развитии сельского хозяйства» одновременно содержит причины, которые привели территорию к неблагоприятности, критерий, на основании которого можно делать вывод об этом, а также обоснование, почему нужно поддерживать такие территории. Это все не позволяет четко сформулировать критерии отнесения территории к неблагоприятной. В результате в проекте

[31] Методика расчета спроса и предложения в зависимости от цен приведена нами в журнале «Экономика сельского хозяйства «, №8, 2012 г.

постановления правительства причины, приводящие к неблагоприятности, а также обоснование необходимости ведения сельского хозяйства на этих территориях, превращены в критерии. Сам критерий - доходы сельхозпроизводителей ниже среднего по стране – преобразован в другой, – значение индекса уровня дохода сельского домохозяйства относительно прожиточного уровня региона ниже среднего по стране. Для выделения неблагоприятности региона по природно-климатическим и почвенным показателям использование критериев, основанных на вероятностных характеристиках наступления случаев неблагоприятного события, не обосновано. Среди социально-экономических критериев используются показатели, применение которых в отрыве от других показателей, является также необоснованным. Например, снижение численности сельского населения. Тогда как снижение при сохранении высокой плотности сельского населения, не может считаться негативным. Применение такого набора показателей приводит к казусам. Например, горная территория попадает в число неблагоприятных также и из-за переувлажнения сельхозугодий. Другим примером может быть отнесение территорий с самыми лучшими условиями для сельского хозяйства к неблагоприятным. Пример, - Воронежская область. Кроме того, выделение территорий на уровне субъекта РФ не позволяет охватить все неблагоприятные территории. В то же время режим неблагоприятности предполагается распространять на вполне благополучные территории.

Анализ практики выделения неблагоприятных территорий в ЕС показывает, что неблагоприятные территории выделены на меньших административных единицах - на уровне муниципалитетов. К тому же внутри этих территорий получатели дифференцированы по показателям поддержки по коэффициенту – сельскохозяйственному сравнительному индексу, характеризующему степень неблагоприятности, введены дополнительные проверочные условия, не допускающие получение дополнительных компенсаций производителям культур, которые требовательны к условиям произрастания. Международный опыт свидетельствует о требовательном отборе небольших территориальных единиц с дифференцированной поддержкой сельхозпроизводителей внутри, что не учитывается российской методикой.

В странах бывшего СССР, которые раньше России стали членами ВТО, например, на Украине, присоединение к ВТО не привело к изменению подходов к государственной поддержке. Можно отметить, что адаптации мер поддержки на Украине к требованиям ВТО не произошло, так как нет угроз превышения установленных

протоколом о присоединении лимитов государственной поддержки. Настоящий уровень поддержки не принципиально отличается от уровня поддержки предыдущего периода, а ограничение по мерам «янтарной» корзины установлены на уровне 3-х предшествующих лет. Поэтому основное внимание на Украине привлечено к проблеме не сокращения «янтарной» поддержки, а повышению эффективности ее использования. На Украине применяются особые механизмы поддержки через аккумуляцию НДС перерабатывающих организаций. Однако это в большей мере инструмент дополнительной аккумуляции бюджетных средств, а не особая мера. Планируется отказаться от субсидирования процентных ставок и перейти к субсидированию затрат. Это актуально и для России, т.к. все большая часть государственной поддержки уходит на обслуживание задолженности по кредитам, не расширяя круга получателей поддержки. Кроме того, в Украине отмечено, что не удалось достигнуть равнодоступности поддержки для сельхозпроизводителей. Такое явление характерно и для России.

Как показывает обзор поддержки в ЕС, а также анализ Соглашения по сельскому хозяйству ВТО и анализ традиционных и новых мер поддержки в России, в нашей стране есть резервы увеличения объемов поддержки сельского хозяйства в рамках зеленой корзины. При этом должны быть изменены некоторые устоявшиеся в России стереотипы. Например, в части прямого или косвенного стимулирования производства каких-либо продуктов. В соответствии с правилами ВТО, чтобы поддержать сельхозпроизводителя в рамках «зеленой» корзины/ящика, сельхозпроизводителям нельзя диктовать ни прямо, ни косвенно (через, например, разные ставки субсидии при поддержке страхования урожая), какие культуры или продукцию они должны производить. При этом допускается введение требований не производить какие-либо культуры, что является своего рода стимулом производить другие культуры. Кроме того, вряд ли сельхозпроизводитель будет производить что-то иное, чем то, что традиционно уже производится. Также в отличие от российской практики, не стоит регламентировать, на какие ресурсы может потратить сельхозпроизводитель субсидии. Очевидно, что риск нецелевого использования субсидированных ресурсов мал: для производства требуется устоявшийся набор ресурсов. Поэтому выплачивая субсидию на гектар или на голову скота, нет нужды проверять, как эта субсидия расходуется: если гектары используются, а головы скота в наличии, то ресурсы на них

были использованы. В этом случае сокращаются издержки государственных структур на администрирование расходов сельхозпроизводителем.

Государства стран ЕС поддерживают инвестиции и модернизацию производства. И это также является целью Госпрограммы в России. Однако в первом случае эти платежи очень часто входят в «зеленую» корзину/ящик, а в России – всегда в «янтарную/желтую». Вместе с тем, Соглашение по сельскому хозяйству ВТО позволяет перевести эти затраты из янтарной в зеленую корзину.

Любые инвестиции, имеющие своей целью снижение нагрузку на природную среду (переход на более совершенную технику, современные средства защиты, органическое ведение сельского хозяйства, изменение условий содержания животных) будут относиться к зеленой корзине, если не будут привязаны к определенным продуктам, объемам производства.

Также будут засчитаны в зеленую корзину все инвестиции, направленные на структурные изменения: переход на современные технологии производства, новую структуру производства, изменение занятости в сельскохозяйственном производстве. То есть опять все то, что в российской практике реализуется через «янтарные» меры поддержки технической и технологической модернизации. При этом должна быть рассчитана сумма структурного ущерба (например, как разница между доходами сельхозпроизводителя, которые он несет вследствие использования устаревших технологий), выплаты не увязаны с названием продукции, ее объемах, поголовье животных, ценах. При этом возможно реализовать политику государства по поддержанию определенных видов производства. Например, в Германии поддержка инвестиций оказывается практически только при строительстве животноводческих и иных с/х построек, причём более двух третей средств направляется в молочное животноводство [26]. Однако финансирование мероприятия, направленного фактически на поддержку продукта, укладывается в меры зеленой корзины. Это достигается за счет выполнения ряда требований, предусмотренных для структурных изменений соглашением ВТО. А именно: принятие отдельной программы, отсутствие привязки к объемам продукции и поголовью за пределами базового периода, поддержка в пределах сумм структурного ущерба и предоставление поддержки в течение определенного периода.

В России не используются возможности поддержки сельскохозяйственных производителей, отказывающихся от использования ресурсов. Эта мера зеленой кор-

зины позволяла бы поддерживать сельхозпроизводителей, работающих в водоохранных зонах и вынужденных не применять удобрений и средств защиты растений. Их структурные потери могли быть компенсированы мерами зеленой корзины.

Анализ споров, зафиксированных в секретариате ВТО, показал, что 69% из них составляют споры по введению запретительных пошлин (подавляющая часть из этого количества) и квотирование импорта. Споры по поводу субсидирования национальных сельхозпроизводителей составляют 9,5% всех рассмотренных споров. Очевидно, что малое их число определяется трудностью контроля предоставления поддержки. Однако легкодоступными для контроля являются формулировки мероприятий, их названия, менее доступны – механизмы российской поддержки. Это служит основой возможного контроля партнеров по сельскохозяйственной торговле. В этой связи актуальным является совершенствование формулировок и механизмов мероприятий поддержки Госпрограммы с тем, чтобы у партнеров было меньше оснований для предъявлений претензий к Российской стороне. Кроме того, необходимо продумать доступ к информации о фактическом предоставлении поддержки: о перечне информации, достоверности, форме предоставления, чтобы повысить прозрачность предоставления поддержки и избежать возникновения международных споров. В связи с распределением полномочий между федерацией и субъектами РФ возникает проблема координации поддержки, относящейся к янтарной корзине и обеспечение ее объема в пределах ограничений, установленных в ходе переговоров с ВТО для России. В настоящее время отсутствует механизм координации, кроме административного, что делает актуальной разработку иных механизмов координации. В этой связи Минсельхозу целесообразно поддерживать исследования, направленные на разработку неадминистративных механизмов координации федеральной и региональной политик поддержки.

Ревизия механизмов поддержки российской Госпрограммы, названий ее мероприятий с позиции соответствия критериям, предъявляемым к мерам зеленой корзины/ящика, позволила выявить направления, которые могут быть адаптированы к требованиям соглашения ВТО по отнесению их к мерам зеленой корзины/ящика. Так, сумма поддержки в рамках «янтарной» корзины может быть снижена с $4,4 до $1,78 млн. за счет совершенствования механизмов реализации мероприятий, без ущерба для целей таких мероприятий. По тексту работы приведены конкретные формулировки в новой редакции.

На основе проведенного анализа, нами предлагается в России при выделении неблагоприятной территории для льготной или особой поддержки сельхозпроизводителей внести поправки в ст. 7 ФЗ «О развитии сельского хозяйства» в части перехода к меньшим административным единицам в части выделения таких территорий – не более административных районов, ввести критерии отнесения. Целесообразно отказаться от критериев, основанных на вероятностных характеристиках, уточнить расчет интегрированного критерия, основанного на социально-экономических характеристиках, ввести их на уровне закона. На правительство целесообразно возложить принятие методики расчета и утверждение перечня регионов. Целесообразно также ввести механизм дифференциации поддержки для сельхозпроизводителей территории в зависимости от их индивидуальных неблагоприятных условий внутри неблагоприятной территории. При выделении неблагоприятных территорий целесообразно использовать уже сложившиеся неблагоприятные районы, закрепленные ранее принятыми нормативными документами (районы крайнего Севера и приравненные к ним территории). При расчете критериев по социально-экономическим характеристикам надо учесть показатели плотности сельского населения. Правительство может только принять методику, ориентируясь на критерии указанные в законе, организовать работу по расчетам, формированию и утверждению списков неблагоприятных территорий.

Для оценки последствий вступления России в ВТО целесообразно принять систему показателей для мониторинга. Исходя из международной практики, в их число необходимо включить: квоты на импорт и экспорт по продуктам; пошлины импортные и экспортные; внутренние цены на единицу продукции; внешние цены на единицу продукции (цены на границе, справочные, мировые цены); коэффициенты эластичности предложения и спроса по цене на продукт; объемы производства продукции и внутреннего ее потребления; объемы импорта и экспорта продукции; суммы трансфертов от потребителей производителям и в бюджет; суммы трансфертов от производителей потребителям и в бюджет; суммы трансфертов из бюджета производителям и потребителям; агрегированный показатель поддержки сельского хозяйства. Также целесообразно ежегодно рассчитывать показатели номинальной защиты производителей и потребителей сельскохозяйственной продукции. Функции мониторинга по совокупности показателей нужно возложить на уполномоченное ведомство и обеспечить доступ к информации.

Список используемой литературы

1. Банк данных программы обеспечения работников питанием (PAT) сайт Министерства труда и занятости Бразилии www.mte.gov.br/pat
2. Блашке. «Налоговая политика и политика государственной поддержки в деле оказания содействия рациональному и эффективному землепользованию и сохранению почвенного плодородия в сельском хозяйстве.// Материалы к семинару «Земельные отношения в современных условиях». 8-11.09.1998 Тверская обл.
3. Гмурман В.Е. Теория вероятностей и математическая статистика: Учеб. Пособие для вузов. – 8-е изд., стер. – М.: Высш. шк., 2002. – 479 с.: ил.
4. Грачева, Ю.А. Экологические аспекты Био/Органик продукции [Электронный ресурс] / Ю.А. Грачева – Режим доступа: http://www.ecounion.ru/ru/site.php?blockID=949&content=detailcontent.php
5. Законопроект N 151660-6, http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=99044;fld=134;dst=4294967295;rnd=0.8148331566343804,
6. Кооперационный проект «Германо-Российский аграрно-политический диалог» www.agrardialog.ru www.bmelv-kooperationsprogramm.de
7. Материалы комиссии по оценке программы питания трудящихся http://www.mte.gov.br/PAT/
8. Научный отчёт ВИАПИ им. А.А. Никонова «Механизмы поддержки устойчивого сельского развития на региональном и местном уровне», 2009.
9. Научный отчет центра агропродовольственной политики РАНХ и ГС в 2012 г. «Оценить уровень государственной поддержки сельского хозяйства в России»
10. Петриков А.В., Овчинцева, Р.Г. Янбых и др. Устойчивое развитие сельских территорий: региональный аспект. – М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, 2009. – 272 с.
11. Петриков А.В., Узун В.Я., Максимов А.Ф., Могилевцев В.И., Шагайда Н.И., Янбых Р.Г. и др Механизмы устойчивого сельского развития, Ч.1. Обеспечение занятости и повышение доходов сельского населения. Методическое пособие. М.: Росагрофонд, 2003
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 № 717. "О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы"
13. Постановление Правительства РФ от 25.03.2013 г."Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы"
14. Постановление Правительства РФ №598 от 15.07.2013 г. «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года»
15. Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Рос-

сийской Федерации на реализацию перспективных инновационных проектов в агропромышленном комплексе»

16. Постановление Правительства РФ № 1431 от 27.12.2012 г. "Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства"
17. Постановление Правительства РФ от 28.12.2012 N 1460 (ред. от 05.10.2013) "Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах"
18. Постановление Правительства РФ от 22.12.2012 N 1371 "Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховых премий по договорам сельскохозяйственного страхования"
19. Постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 г. N 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации" (вместе с "Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации")
20. Пошкус Б.И.«Преодоление неблагоприятных условий производства в странах Европейского Союза» Аграрный вестник Урала Аграрный вестник Урала 12 № 1 (67), 2010 г. № 1 (67), 2010 г.
21. Приказ Минсельхоза РФ от 15.08.2011 г. N 270 "О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. N 1042" (вместе с Положением о порядке отбора экономически значимых региональных программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федерации) (Зарегистрировано в Минюсте России 26.08.2011 N 21696)
22. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.04.2012 № 559-р. «Об утверждении Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года»
23. Распоряжение Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. N 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года»
24. Российский статистический ежегодник, 2006 г. стр. 754
25. Сельское хозяйство в России: Стат. сб. /Госкомстат России.- М. 1998. – 448 с. (с. 108)
26. Удо Хеммерлинг. Возможности развития германской и европейской аграрной политики на фоне ВТО. Сообщение об имеющемся опыте. Москва, 06.06.2013 г. Германо-Российский аграрно-политический диалог.
27. Узун В.Я, Сарайкин В.А., Гатаулина Е.А. «Классификация сельскохозяйственных производителей на основе данных Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года». ВИАПИ, 2010 г.

28. Узун В.Я. Особенности господдержки сельского хозяйства в России. Экономика сельского хозяйства, №7,2012г., 0,4 п. л
29. Федеральный закон от 29.12.2006 N 264-ФЗ (ред. от 23.07.2013) "О развитии сельского хозяйства"
30. Шагайда Н.И. Оценка бюджетных расходов и бюджетной поддержки в сельском хозяйстве России, АПК: экономика, управление, № 12, 2012 г.
31. Янбых, Р.Г., О концепции развития кооперации на селе на период до 2020 г./Р.Г. Янбых // Экономическое развитие России.-2013.- №5.-С.48
32. COUNCIL REGULATION (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)
33. http://agroobzor.ru/
34. http://ria.ru/interview/20121025/906818174.html#13614470486343&message=resize&relto=register&action=addClass&value=registration
35. http://www.ecounion.ru/ru/site.php?&blockType=246
36. http://www.ecounion.ru/ru/site.php?&blockType=305
37. http://www.ecounion.ru/ru/site.php?content=detailcontent.php&blockType=196&blockID=1366
38. http://www.mcx.ru/documents/document/show/24314..htm
39. http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/24154.299.htm
40. http://www.mcx.ru/news/news/v7_show/8482.285.htm
41. http://www.piginfo.ru/pdf/379140_702.pdf
42. http://www.vin-souz.ru/img_lib/Законопроект%20о%20внесении%20изменений%20в%20ФЗ%20О%20развитии%20сельского%20хозяйства.pdf,
43. www.wto.ru/ru/content/documents/docs/spravka_mert.doc