

JEL: Q18

УДК 338.43.02

DOI: 10.31857/S268667300016897-6

Современные тенденции развития аграрного сектора и аграрной политики

Аграрная политика в России и США до пандемии

О.Г. Овчинников

Институт США и Канады РАН (ИСКРАН),

Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер.2/3,

ORCID: 0000-0002-8957-5665

e-mail: olego-2005@yandex.ru

Резюме. Статья продолжает серию материалов, посвященных сравнительному анализу аграрной политики в России и США в период кризиса, вызванного пандемией *COVID-19*. Проводится комплексный анализ состояния мер аграрной политики государства накануне кризиса 2020 г. Выявлены основные расхождения – различия между принципами, инструментами и механизмами систем государственного регулирования АПК в России и США, которые оказали основное влияние на характер мер, которые были реализованы для нивелирования последствий пандемии для аграрного сектора экономики.

Ключевые слова: Аграрный сектор России и США, АПК России и США, аграрная политика, система государственного регулирования аграрного сектора, Госпрограмма развития сельского хозяйства, Сельскохозяйственный закон 2018 года.

Для цитирования: Овчинников О.Г. Современные тенденции развития аграрного сектора и аграрной политики. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2021, 51(10):43-62. DOI: 10.31857/S268667300016897-6

Current Trends in the Agricultural Sector and Agricultural Policy Development

Oleg G. Ovchinnikov

Institute for the U.S. and Canadian Studies,

Russian Academy of Sciences (ISKRAN),

2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian Federation

ORCID: 0000-0002-8957-5665

e-mail: olego-2005@yandex.ru

Abstract: The article is a continuation of a series of articles devoted to a comparative analysis of agricultural policy in Russia and the United States during the crisis caused by the *COVID-19* pandemic. A comprehensive analysis of the state of the state's agrarian policy measures in both countries on the eve of the 2020 crisis is carried out. The main differences are revealed – differences between the principles, tools and mechanisms of the state regulation of the agro-industrial complex in Russia and the United States, which had a major impact on the nature of the measures that were implemented to level the consequences of the pandemic for the agricultural sector of the economy.

Keywords: The agricultural sector of Russia and the United States, the agro-industrial complex of Russia and the United States, state agricultural policy, the system of state regulation of the agricultural sector, the Russian State Program for the Development of Agriculture, the 2018 Farm Bill

For citation: Oleg G. Ovchinnikov. Current trends in the development of the agricultural sector and agricultural policy. USA & Canada: economics, politics, culture. 2021; 51(10):43-62. DOI: 10.31857/S268667300016897-6

ВВЕДЕНИЕ

Характер действий, предпринятых правительствами США и России в период локдауна 2020 г. для снижения негативных изменений на агропродовольственном рынке, в значительной степени был обусловлен сложившимися к этому времени особенностями систем государственного регулирования аграрного сектора.

В статье проведён анализ основных различий аграрной политики в США и России, которые повлияли на особенности реакции государства на проблемы, вызванные локдауном, на ход принимаемых властями решений, а также на структуру мер, противодействующих кризису в отрасли в 2020 году.

РОЛЬ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ В ФУНКЦИОНИРОВАНИИ АГРАРНОГО СЕКТОРА

Роль государственного регулирования в обеспечении благополучия сельского хозяйства США трудно переоценить. Во многом именно экономические меры политики «Нового курса» администрации Ф.Д. Рузвельта в 1930-е годы, положившие начало новой аграрной политике, позволили преодолеть наиболее сильный в истории американского сельского хозяйства кризис. В дальнейшем роль аграрной политики как гаранта стабильности АПК США только возрастала. В то же время следует отметить одну важную особенность государственного регулирования: оно никогда не замещало рыночные механизмы, не использовало командные методы управления, имело поддерживающий и направляющий характер. В этом смысле показательным является характеристика важнейшей части аграрной политики, фермерской, по поддержке цен на сельхозпродукцию и доходов сельхозпроизводителей, получившей образное название «сети безопасности» (*safety net*). Подобно тому, как страховочная сеть, установленная внизу, страхует гимнастов от травм при случайных падениях, эти программы не допускают ухудшения финансового состояния фермерского хозяйства ниже определённого критического порога. Показательным примером такой поддержки является комплексная Программа продовольственной помощи в период пандемии (*Coronavirus Food Assistance Program - CFAP*), принятая для устранения последствий логистически сбытового кризиса в агропродовольственном секторе экономики США в 2020 г. Оперативно принятые государством меры позволили достаточно быстро нивелировать шок, пережитый рядом отраслей АПК начиная с марта 2020 г., а фермерское хозяйство в целом именно благодаря своевременной государственной поддержке закончило год с хорошими финансовыми показателями.

В России аграрная политика в настоящее время также является основным фактором развития этой отрасли экономики.

Благодаря сочетанию ряда факторов в начале 2000-х годов АПК России начал своё постепенное восстановление. Несомненно, одним из основных стимулов этого процесса стало резкое (в 4 раза) падение курса рубля в августе 1998 г., что кардинальным образом, в сторону улучшения, сказалось на конкурентных преимуществах отечественной сельхозпродукции по сравнению с импортной, существенно вытеснившей к этому времени российскую с рынка. Учитывая сильную инерционность сельхозпроизводства и то, что основные средства были к тому времени в значительной степени утрачены, а покупательная способность российского населения заметно снизилась, переход к периоду устойчивого восстановления отрасли занял некоторое время. В первое десятилетие века меры аграрной политики в целом не имели значительного влияния на этот процесс – существовавшие в то время законодательные акты аграрного содержания носили более декларативный характер и не были подкреплены соответствующими финансовыми ресурсами.

Ситуация существенно изменилась во втором десятилетии века, когда была принята Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. Меры аграрной политики приняли более конкретный характер, начал практиковаться программный подход, и, что самое главное – финансирование запланированных мероприятий стало упорядоченным и прогнозируемым. Это, а также новое ухудшение экономической ситуации, привело к тому, что значение фактора аграрной политики как условия дальнейшего развития аграрного сектора, постепенно возрастало и к 2020 г. стало решающим.

Об этом, в частности, свидетельствуют результаты опросов, проведённых в 2018–2019 гг. компанией «Делойт» среди представителей российского агробизнеса. Две первые строки среди топ-факторов повышения конкурентоспособности АПК России на мировом рынке неизменно занимали «Государственная поддержка» и «Стабильность законодательной и регулятивной политики». Среди топ-5 факторов последние четыре года неизменно присутствовала позиция «Снижение стоимости энергетических ресурсов» [1]. Учитывая монополию государства на энергоресурсы, этот фактор также имеет непосредственное отношение к государственной экономической политике. Также следует отметить, что основная часть финансового результата деятельности компаний АПК России формируется за счёт государственных субсидий – в 2015–2017 гг. эта доля составила в зависимости от отрасли аграрного сектора 54–79%. Таким образом, субсидии остаются одним из основных факторов, когда частный бизнес принимает инвестиционные решения в АПК [2].

В то же время в этот период проявились серьёзные недостатки, характерные для российской системы государственного регулирования аграрного сектора, которые, до сих пор не позволили реализовать потенциал развития. Ниже, на основе сравнения с практикой США, перечислены основные из них, а также их последствия.

УНИВЕРСАЛЬНЫЕ ПРИНЦИПЫ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ

Безусловно, первым и важнейшим отличием существующих в России и США систем госрегулирования аграрного сектора является подход к основным принципам аграрной политики. В США в результате длительной эволюции сформировались не зависящие от периода действия и конкретных программ принципы реализации мер государственного регулирования аграрного сектора. Учитывая высочайший уровень развития АПК США и исторически важную роль, которую сыграла политика государства, их можно отнести к числу универсальных. В табл. 1 проведён анализ степени соблюдения этих принципов в аграрной политике правительства РФ.

Таблица 1

Универсальные принципы эффективной аграрной политики и степень их соблюдения в аграрной политике правительства России

№	Наименование принципа	Степень соблюдения в АП Правительства РФ
1	Централизация мер аграрной политики на федеральном уровне	Не соблюдается
2	Существование единого органа управления основными процессами в аграрном секторе страны	Отчасти
3	Реализация мер поддержки АПК преимущественно в отношении его второй сферы – сельского хозяйства	Не соблюдается
4	Активная поддержка сферы потребления продовольствия	Не соблюдается
5	Существование одного правового акта комплексного содержания в качестве правовой основы аграрной политики	Отчасти
6	Наличие свода динамично развивающихся программ в широком перечне направлений.	Отчасти
7	Равенство всех участников программ аграрной политики	Не соблюдается
8	Прозрачность реализации мер аграрной политики	Отчасти

Составлено автором.

Проведённый анализ позволяет сделать вывод о том, что ни один из универсальных принципов эффективной аграрной политики в деятельности аграрного блока правительства России не соблюдается полностью, а половина не соблюдается вообще. На наш взгляд, это значительно снижает эффективность мер, реализуемых российским государством в отношении АПК. Большая часть перечисленных ниже отличий в значительной степени обусловлена именно этим различием.

НАПРАВЛЕНИЯ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ

Одно из основных назначений аграрной политики правительства – обеспечение оптимальных условий функционирования агропродовольственного комплекса страны. Для этого реализуются конкретные меры (программы) в отношении его различных частей, используются разнообразные, с учётом особенностей, подходы. Эти меры группируются в зависимости от назначения в отдельных направлениях. С течением времени, изменением условий функционирования АПК, предпочтений покупателей, ситуации на внешних рынках и т.п. направления могут дополняться, а реализуемые меры – видоизменяться, в том числе пополняться либо, наоборот, прекращаться. Все эти перемены находят отражение в периодически принимаемых законодательных и программных документах. В числе таковых в США основным является Сельскохозяйственный закон (*Farm Bill*), в России – Государственная программа. Они не исключают иных правовых актов, в которых содержатся промежуточные изменения, нормы, регулирующие особые, не включённые в основные документы, сферы жизнедеятельности и т.д.

В отличие от упомянутых универсальных принципов, основные направления госрегулирования в определенной степени отражают национальные особенности, специфику аграрной отрасли, присущую конкретному государству. Тем не менее, перечень направлений регулирования может, в определенной степени, служить мериллом совершенства аграрной политики. В табл. 2 проведен сравнительный анализ основных направлений государственного регулирования аграрного сектора, реализуемых в настоящее время в России и США. За основу взят, как более полный, набор направлений, существующий в США – в соответствии с последним Сельскохозяйственным законом, принятым в декабре 2018 г. При этом направления сгруппированы не в порядке, приведенном в законе, а в зависимости от сферы регулирования, в том числе: (1) поддержка производства сельскохозяйственной продукции; (2) поддержка рынка сбыта сельхозпродукции; (3) прочие направления. Такая группировка приведена для того, чтобы отразить одну из важных особенностей аграрной политики США, следующей универсальным принципам – поддержку преимущественно, с одной стороны, сферы производства сельхозпродукции и, с другой – ее потребления.

Таблица 2

Сравнение направлений аграрной политики в России и США

№	США (Сельскохозяйственный закон 2018 г.)	Россия (Госпрограмма)	Примечания
1	Поддержка сельхозпроизводителей		
1.1	I. Продукция (<i>Commodities</i>) – поддержка цен и доходов фермеров	Развитие отраслей АПК, обеспечивающих ускоренное импортозамещение основных видов сельхозпродукции, сырья и продовольствия	Инструменты регулирования сильно различаются

1.2	XI. Страхование сельхозкультур (<i>Crop Insurance</i>) – федеральная программа аграрного страхования	Страхование (мероприятия в составе «Единой субсидии»)	Инструменты регулирования сильно различаются, в России – малочисленны
1.3	V. Кредит (<i>Credit</i>) – кредитные программы	Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК	Инструменты регулирования сильно различаются
1.4	II. Консервация (<i>Conservation</i>) – рациональное природопользование	Отсутствует	-
1.5	X. Садоводство (<i>Horticulture</i>) – регулирование рынка овощей, плодов и ягод	Практически отсутствует	В России – в начале формирования
1.6	IX. Энергия (<i>Energy</i>) – стимулирование энергоэффективности ферм и развития альтернативных технологий получения энергии	Отсутствует	-
1.7	XII. Прочие		
	Местное и региональное продовольствие (<i>Local and Regional Foods</i>)	Практически отсутствует	Особые программы поддержки мелкого производителя
	Органическое сельское хозяйство	Практически отсутствует	В России закон принят, но его практическая реализация пока отсутствует
	Особая поддержка фермеров из числа ветеранов, социально незащищенных, начинающих	В составе «Единой субсидии»	Инструменты регулирования сильно различаются, в России – малочисленны
2	Поддержка рынка сбыта сельхозпродукции		
2.1	III. Внешняя торговля (<i>Trade</i>)– программы стимулирования экспорта	Федеральный проект «Экспорт продукции АПК»	В России перечень инструментов недостаточен

2.2	IV. Питание (<i>Nutrition</i>) – внутренняя продовольственная помощь	Практически отсутствует	В России отчасти реализуются на региональном и местном уровнях (в частности, школьное питание)
3	Прочие программы		
	VI. Сельское развитие (<i>Rural Development</i>) – программы развития сельской местности	Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий»	Перечень инструментов в данном направлении в России существенно меньше
	VII. Исследования и внедрение (<i>Research and Extension</i>) – поддержание сферы аграрных НИР	Ведомственная целевая программа «Научно-техническое обеспечение развития отраслей АПК»	-

Составлено автором.

Анализ представленных в таблице данных позволяет сделать следующие два основных вывода:

- Перечень направлений регулирования аграрного сектора в России заметно меньше, чем в США. Так, из шести основных направлений поддержки сельхозпроизводителей в США, в России два отсутствуют вообще, а одно – практически отсутствует. Поддержка рынка сбыта продукции в России осуществляется в значительно меньшей степени, чем в США (экспорт продукции), либо практически отсутствует (внутренняя продовольственная помощь).
- Перечень применяемых инструментов (программ) в каждом из направлений в России значительно меньше, чем в США.

Как было отмечено выше, сравнение по существующим в обеих странах направлениям аграрной политики является менее показательным, чем анализ ее соответствия универсальным принципам. Тем не менее, указанные выводы, с учётом стоящих перед АПК России насущных проблем позволяют сделать заключение о несовершенстве аграрной политики.

МЕХАНИЗМЫ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬХОЗПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ

Конкретные механизмы госрегулирования являются специфическими атрибутами аграрной политики. Их формирование несёт на себе отпечаток особенностей аграрной отрасли данной страны и социокультурные традиции сельского населения, потребителей аграрной продукции и т.д. Именно поэтому их сравнение является условным и не может быть критерием совершенства систе-

мы, равно, как их заимствование должно производиться с осторожностью, лишь после детального анализа выгод и последствий. В то же время сравнительный анализ применяемых в практике госрегулирования разных стран механизмов может служить действенным инструментом для оценки степени эффективности реализуемых мер. В частности, их разнообразие, прозрачность и динамика развития – весомые показатели совершенства аграрной политики. В табл. 3 и 4 проведён анализ соответствия механизмов аграрной политики в России и США относительно друг друга.

Таблица 3

Механизмы поддержки сельхозпроизводителей в США по сравнению с Россией

№	Россия		США
	Направления / программы	Механизм	
1	Поддержка льготного кредитования организаций АПК	Субсидирование процентной ставки	Отсутствует
2	Поддержка инвестиционного кредитования в АПК	Субсидирование процентной ставки	Отсутствует
3	Компенсация прямых понесенных затрат на создание/ модернизацию объектов АПК	Субсидия на понесенные затраты	Существует отчасти
4	Единая региональная субсидия	Регионы сами определяют объемы, формы и методы господдержки	Такая практика отсутствует
	- краткосрочное кредитование		
	- страхование		
	- поддержка малых хозяйств		
	- селекция и племенное дело		
	- поддержка отдельных подотраслей		
5	Субсидия на повышение продуктивности в молочном скотоводстве	Субсидирование произведенной продукции	Отсутствует
6	Субсидия на оказание несвязной поддержки в растениеводстве	Несвязная поддержка	Отсутствует. Практиковалась в 1996-2002 г. (программа FPC), затем от нее отказались
7	Обновление парка сельскохозяйственной техники	Субсидия производителям техники	Отсутствует

Составлено автором.

Проведённый анализ показывает практически полное различие в применяемых в США и России конкретных механизмов аграрной политики. Следует отметить несколько основных отличий.

Таблица 4

Механизмы поддержки сельхозпроизводителей в России по сравнению с США

№	США		Россия
	Направления / программы	Механизм	
1	Поддержка цен на сельхозпродукцию и доходов фермеров		
1.1.	Кредит на помощь в маркетинге продукции (<i>Nonrecourse Marketing Assistance Loan Program</i>)	Сезонный кредит под залог продукции по заранее установленным ценам	Отсутствует
1.2	Компенсация падения цен / с.-х. риска (<i>Agriculture Risk Coverage/Price Loss Coverage</i>)	Выплаты в зависимости от изменения цен, урожайности, дохода по заранее установленной формуле	Отсутствует
1.3	Помощь в результате стихийных бедствий для незастрахованных сельхозкультур» (<i>Noninsured Crop Disaster Assistance Program</i>)	Единовременные выплаты в случае стихийных бедствий (бесплатная программа страхования)	Отчасти присутствуют
1.4.	Федеральные рынки молока (<i>Federal Milk Marketing Order</i>)	Поддержание зависимости между ценами на ряд молочных продуктов и минимальной ценой закупки молока определенного сорта	Отсутствует
1.5.	Страхование дохода производителей молока (<i>Dairy Margin Coverage Program</i>)	Выплата компенсации фермерам при росте цен на корма выше определенного уровня	Отсутствует
2	Страхование		
2.1.	Несколько программ	Платное страхование цен, дохода, урожайности	Отсутствует
3	Кредитные программы - операционные кредиты (<i>Farm Operating Loans</i>), кредиты на покупку собственности (<i>Farm Ownership Loans</i>)		
3.1.	Гарантии кредитов	Предоставление гарантий государства	Отсутствует
3.2	Прямые кредиты	Займы за счет федерального бюджета	Отсутствует

Составлено автором.

Во-первых, основой прямой государственной поддержки сельхозпроизводителей в России является субсидия, которая в наиболее распространённом случае представляет собой доплату сельхозпроизводителю за единицу произведённой

им продукции, либо несвязную – в расчёте на единицу возделываемых им площадей. Функция распределения большей части субсидий отдана на усмотрение региональных властей, в том числе тех 26-ти, выплаты которых в составе «Единой субсидии» были полностью переданы им в 2017 г. Несмотря на положения и инструкции по начислению субсидий, даже поверхностный анализ их распределения показывает, что субъективный фактор играет в этом процессе не последнюю роль. Это, в частности, является причиной существования в России проблемы неравномерного распределения поддержки между хозяйственными субъектами различного размера.

Во-вторых, выплаты по программам поддержки цен и доходов фермеров в США носят гораздо более прозрачный и универсальный характер, при их начислении роль человеческого фактора сведена к минимуму. Как правило, расчёт величины выплат привязан к ценам на продукцию, зафиксированным показателям урожайности, площадям посевов – то есть величинам, размер которых фиксируется и может быть измерен. Кроме того, максимальные размеры выплат на одно хозяйство законодательно ограничены.

В-третьих, в России отсутствуют развитые механизмы страхования сельхозпроизводителей. Следует отметить, что в США это направление получило значительный импульс в развитии после того, как был принят Сельскохозяйственного закона 1996 г., который предусмотрел меры по большей «ориентации фермеров на рынок». Именно тогда было начато несколько пилотных проектов в области страхования, механизмы которых впоследствии стали основой регулярных государственных программ. Страхование наряду с традиционными программами поддержки цен и дохода составляет основу государственной системы финансовой стабильности фермеров.

Немало вопросов вызывает эффективность программ кредитования сельхозпроизводителей – как инвестиционного, долгосрочного, так и краткосрочного – сезонного. Они вызваны кардинальными отличиями в механизмах российских кредитных программ от применяемых в США. В России механизм кредитования основан на использовании банковского кредита с компенсацией государством «потерь» банков – разницы между текущей ставкой банковского процента и гарантированной ставкой кредита участникам программ (не более 5%).

В результате значительная часть средств поддержки в России не попадает непосредственно к сельхозпроизводителям. Например, в 2018 г. из 172,6 млрд руб., направленных на реализацию мероприятий проектного раздела Госпрограммы, 80,5 млрд руб. (46%) были перечислены банкам – на погашение разницы процентной ставки [3].

В США используются два основных механизма кредитных программ, в том числе (1) государственные гарантии кредитов коммерческих банков и (2) прямые кредиты из средств федерального бюджета. Однако в первом и особенно во втором случае государственные кредитные программы осуществляются на основе принципа «последнего убежища» (*last resort*): их получают фермеры, которые не могут взять их в коммерческих финансовых структурах на общих основаниях. В отличие от российской практики, основными (более 70%) участниками

государственных кредитных программ в США, являются небольшие фермеры - из группы начинающих, социально незащищенных, то есть те, кто испытывает затруднения с обеспечением залога. В отличие от российской практики, практически все бюджетные средства по кредитным аграрным программам в США доходят до их получателей - фермеров.

По существу, в России аграрные кредитные программы являются в определенной мере средствами поддержки банковского сектора. В то же время, учитывая, что основными «уполномоченными» банками по программе являются два квазигосударственных банка - Россельхозбанк и Сбербанк, часть программных средств возвращается затем государству в виде отчислений этими банками в Минфин части своей прибыли.

В-четвертых, в России отсутствует сложившийся в США за десятилетия достаточно эффективный механизм не прямой поддержки производителей молока - «федеральные рынки молока». Этот механизм позволяет предотвращать значительные колебания цен на молоко и поддерживать их на приемлемом для фермеров уровне. В то же время, он требует определенного, достаточно высокого уровня развития координации действий государства и рынка по удалению с рынка для стабилизации цен на молоко «излишней» молочной продукции, направляемой в дальнейшем на нужды различных государственных продовольственных программ. В России действует более простой, и, на наш взгляд, менее эффективный механизм выплаты субсидий на единицу произведенной продукции.

В-пятых, в США отсутствует такой механизм российской поддержки, как субсидирование предприятий, производящих сельскохозяйственную технику и оборудование, и «продающих их сельхозпроизводителям со скидкой». Это соотносится с универсальными принципами эффективной аграрной политики, в соответствии с которыми поддерживаются лишь сферы производства и потребления сельхозпродукции. Предполагается, что в этом случае благополучие сельхозпроизводителей автоматически положительным образом отразится на спросе на необходимую им технику и оборудование.

В-шестых, в США достаточно часто используется механизм предоставления разовой помощи сельхозпроизводителям при наступлении чрезвычайных обстоятельств, приводящих к существенным финансовым потерям фермеров. Такие выплаты осуществляются в соответствии с отдельными законодательными актами или программами. При этом в числе «чрезвычайных» могут быть не только события природного характера (например, засухи, заморозки или наводнения), но также обусловленные политическими причинами. Например, после ухудшения торговых отношений с Китаем на фоне политической конфронтации администрации Д.Трампа в 2018 г., объемы экспорта ряда видов сельхозпродукции в эту страну резко снизились. Это вызвало кратковременный шок на рынке, снижение цен, и привело к потере доходов определенной группы фермеров. Для их компенсации в июле 2018 г. была принята специальная «Программа помощи рынку» (*Market Facilitation Program*) и предусмотрены компенсирующие выплаты фермерам в размере 12 млрд долл. [4]. В России такие выплаты применяются, но не носят, как в США, системного характера.

Наконец, в российской практике не используется, на наш взгляд, достаточно эффективный механизм, который широко применяется в США для производителей большинства видов плодоовощной продукции. В дословном переводе он называется «федеральные рынки сбыта» (*Federal Marketing Orders*), основан на организационных ограничениях предложения продукции на рынке и других вспомогательных инструментах регулирования. Основы этого механизма заложены в 1937 г. законом «О сельскохозяйственных соглашениях маркетинга», его отдельные меры могут изменяться периодически принимаемыми сельскохозяйственными законами (преимущественно в разделе X) [Овчинников О.Г. 1999: 227–239].

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ВЛАСТИ

Кардинальное отличие российской практики госрегулирования аграрного сектора от американской заключается в распределении полномочий при реализации мер аграрной политики между уровнями власти. Сосредоточение основной части полномочий на федеральном уровне при выполнении региональными властями вспомогательных функций составляет суть одного из важнейших принципов эффективной аграрной политики. В США он выполняется полностью, в России – нет.

Полномочия по реализации значительной части мер аграрной политики, особенно прямой поддержки производителей, в России переданы на региональный уровень власти. Более того, в части некоторых программ, входящих, например, в «Единую субсидию», регионам отдано на усмотрение также и установление механизмов распределения средств. Объемы федеральной поддержки регионам по программам поддержки сельхозпроизводителей обусловлены рядом условий, в том числе размером софинансирования из регионального бюджета. Учитывая различное благосостояние отдельных территорий России, это приводит к сильным диспропорциям в финансовой обеспеченности в расчете на единицу площади сельхозугодий, даже в соседних регионах. На наш взгляд, практика передачи полномочий по реализации мер аграрной политики в регионы это одна из причин, которая препятствует равномерному развитию сельхозпроизводства на территории страны, усугубляет территориальную экономическую дифференциацию различных частей страны, в целом – тормозит развитие сельского хозяйства, и потому может быть без сомнения признана порочной.

В США формирование всех основных мер аграрной политики сосредоточено на федеральном уровне, реализуется также через представительства федеральных органов (преимущественно Минсельхоза) на местах. Этим достигается унифицированный характер реализуемых программ в любой части страны, что, несомненно, содействует лучшей координации мер госрегулирования, росту их эффективности.

ПОДДЕРЖКА СФЕРЫ ПОТРЕБЛЕНИЯ АГРАРНОЙ ПРОДУКЦИИ

Одним из значительных различий между Россией и США, имеющих существенное влияние на ситуацию на агропродовольственном рынке, является отсутствие в России активной поддержки сферы потребления сельскохозяйственного сырья и продовольствия. Эта поддержка состоит из двух основных частей, в том числе: (1) поддержка экспорта сельхозпродукции и (2) продовольственной помощи нуждающимся гражданам страны. Меры аграрной политики в этих направлениях стимулируют спрос на продукцию АПК, что вносит существенный вклад в стабильность аграрного сектора.

Начало появлению экспортных программ в США было положено в период после Второй мировой войны, когда вследствие реализации программ поддержки фермеров образовались огромные излишки сельхозпродукции, хранящиеся в государственных запасах. Необходимость их утилизации привела сначала к появлению программ гуманитарного экспорта, а впоследствии - программ стимулирования коммерческих поставок. Со временем, структура и механизмы экспортных программ совершенствовались, видоизменялись, особенно в последние 30 лет - в связи с требованиями ВТО (ранее - ГАТТ). Сейчас они представляют эффективный комплекс мер, которые содействуют поставкам и продвижению американской продукции на зарубежных рынках [Овчинников О.Г. 2017 :20 - 41].

В России, несмотря на действие приоритетного проекта «Экспорт продукции АПК», существующего с 2016 г., постановления правительства, и наличие, таким образом, законодательных основ для развития аграрных экспортных программ, реальная работа в этом направлении пока не соответствует возможностям. Достигнутые за последние годы показатели роста экспорта российской сельхозпродукции являются, на наш взгляд, больше результатом сложившейся на внешних рынках благоприятной конъюнктуры, чем целенаправленной работы по стимулированию таких поставок.

Что касается развития программ продовольственной помощи малоимущим гражданам, различие между Россией и США еще более существенное. Блок программ в этом направлении, реализуемый МСХ США, включает четыре основные группы программ: (1) продовольственных талонов (*Supplemental Nutrition Assistance Program*), (2) детского/школьного питания (*Child Nutrition Programs*), (3) «Матери и ребенка» (*Special Supplemental Food Program for Women*), (4) прочие, в которые входит несколько мелких и специализированных программ - летнего питания для школьников, прямого распределения продуктов, чрезвычайной продовольственной помощи и т.д. Ежегодное финансирование этих программ, предусмотренное в бюджете Службы продовольствия и обслуживания потребителей МСХ США (*USDA Food and Nutrition Service*), составляло 103 - 105 млрд долл. ежегодно в 2018 - 2019 гг., выросло почти до 130 млрд долл. в 2020 г., и запланировано в рекордной сумме 160 млрд долл. в 2021 г. [5].

В России федеральные программы продовольственной помощи малоимущим гражданам отсутствуют вообще. Попытки их разработки на федеральном уровне были предприняты в 2013 г., но так ничем не завершились.

В то же время при значительной доле затрат на питание в бюджете среднего россиянина (по разным оценкам от 30 до 50%), они могли бы оказать существенное влияние на поддержание спроса на сельхозпродукцию. Основную часть потребителей продовольствия в России составляет бедное население, доходы которого весь период начиная с 1990-х годов в целом имели тенденцию к существенному снижению. В результате, в периоды экономических спадов, в частности, последнего, начавшегося в 2015 г., тем более резких потрясений рынка (подобных локдауну 2020 г.), такое положение ведет к значительной стагнации спроса на продовольствие, и последующему негативному влиянию на аграрный сектор. Это вынуждает Правительство РФ в целях поддержания социальной стабильности к действиям антирыночного характера – активному регулированию цен на продовольствие. Показательным примером стало административное ограничение цен на ряд продуктов питания, начиная с декабря 2020 г.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОГО РАЗВИТИЯ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

Успешное решение этой задачи – одна из важнейших целей аграрной политики, более того – критерий ее успешности. В США она решена практически полностью, о чем отчасти свидетельствует приведенный в предыдущей статье краткий анализ состояния аграрного сектора этой страны [Овчинников О.Г. 2021:15–18]. Внешним проявлением этого является существующая на протяжении многих десятилетий региональная специализация аграрного производства в США – сосредоточение производства определенных видов продукции на территориях с наиболее оптимальными климатическими условиями. При этом сельхозпроизводство ведется на всей пригодной для этого территории страны.

Ситуация в России – во многом противоположная. Первым и явным признаком несовершенства мер аграрной политики является наличие в настоящее время огромных пространств неиспользуемых пахотных земель. По разным оценкам, 35–40 млн га бывшей пашни до сих пор не используется. Сельскохозяйственное производство в России за последние 20 лет получило развитие преимущественно на территориях с благоприятными для этого агроклиматическими и почвенными условиями. Анализ отраслевой динамики развития российского АПК показывает, что основные достижения были преимущественно в отраслях с коротким производственным циклом (птицеводство, свиноводство) либо экспорториентированных (зерновые, масличные). В то же время, существует ряд отраслей, представляющих интерес с народнохозяйственной точки зрения – их развитие необходимо для всемерного удовлетворения потребностей населения в продукции АПК, а также как условие поддержания жизнедеятельности на сельских территориях. Однако они так и не получили должного развития. Показательным примером является производство фруктов и овощей, площади под которыми практически во все годы рыночных реформ сокращались. Объемы их производства, которые, по данным официальной статистики, выросли, все еще недостаточны для удовлетворения потребностей населения по плодоовощной

продукции. Второй пример - отсутствие должного прогресса в развитии льноводства, которое в советское время вносило значительный вклад в благополучие аграрного сектора регионов Нечерноземной зоны России.

Важно отметить и тот факт, что земельные ресурсы в районах интенсивного земледелия эксплуатируются достаточно активно, но без должных мер по сохранению почвенного плодородия. На значительной части земель возделываются культуры, сильно истощающие почвы (например, подсолнечник). В то же время программы рационального природопользования в пакете мер госрегулирования в России практически отсутствуют.

Приведенные факты подтверждают, что современная аграрная политика российского правительства, хотя и является важным фактором развития аграрного сектора страны, но сформирована однобоко, без учета необходимости развития всего АПК на всех территориях. Это позволяет подтвердить вывод о низкой эффективности существующих мер госрегулирования аграрного сектора в России.

РАВЕНСТВО ВСЕХ УЧАСТНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

В аграрном производстве традиционно участвуют хозяйства различных размеров и форм собственности – от мелких крестьянских хозяйств до крупных корпоративных и агрохолдингов. Каждая группа играет свою особую роль – не только как участник процесса производства, но также как элемент социально-экономической инфраструктуры сельской местности. Понимание этого факта стало причиной особой классификации ферм, которая появилась в США в конце прошлого столетия. Если раньше все фермы ранжировались в зависимости от объема выпуска продукции, то принят иной подход. В табл. 5 представлена его нынешняя версия.

Таблица 5

Анализ степени участия ферм в государственных программах США, в зависимости от типа, 2017 г., %

Тип ферм	Кол-во	1	2	3	4	5	6
Малые семейные фермы							
пенсионные фермы	10,7	1,3	3,9	1,7	21,6	1,5	5,3
внефермерской занятости	40,8	4,9	17,1	5,9	28,6	10,5	10,9
Заняты на ферме							
с низкими продажами	31,7	9,5	18,2	8,7	21,9	6,4	11,0
небольшие объемы продажи	5,7	10,3	12,7	11,3	6,5	14,2	10,9
Семейные среднего размера	6,3	22,7	23,2	33,0	10,3	29,3	28,1
Фермы крупного размера							
большие фермы	2,5	23,1	15,9	30,5	5,4	29,9	25,7
очень большие фермы	0,3	15,6	2,4	3,8	0,4	4,0	3,2
Несемейные фермы	2,2	12,4	6,5	5,2	5,2	4,2	5,0
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Примечания. Типы ферм: «пенсионные фермы» - их основные операторы вышли на пенсию, однако продолжают вести хозяйство в небольших размерах; «Внефермерской

занятости» - основная занятость операторов таких ферм иная, чем сельское хозяйство; «Заняты на ферме» - операторы таких ферм сообщили, что сельское хозяйство - их основная занятость; «С низкими продажами» - валовые продажи менее 150 тыс. долл.; «Небольшие объемы продажи» - валовые продажи составляют 150 - 349 тыс. долл.; «Семейные среднего размера» - валовые продажи составляют 350 - 1000 тыс. долл.; «Фермы крупного размера» - валовые продажи превышают 1000 тыс. долл.; «Большие фермы» - валовые продажи составляют 1000 - 4999 тыс. долл.; «Очень большие фермы» - валовые продажи превышают 5000 тыс. долл.; «Несемейные фермы» - фермы оператор которых не владеет большей частью бизнеса

Сокращения: 1 - Доля в объеме производства; 2 - Доля в общей площади обрабатываемой земли; 3 - Доля участия в программах поддержки цен и доходов; 4 - Доля участия в консервационных программах; 5 - Доля участия в программах рационального земледелия; 6 - Доля полученных сумм платежей по госпрограммам, всего.

Agricultural Resources and Environmental Indicators, 2019, EIB-208, USDA, Economic Research Service, p. 3-4

Очевидно, что меры эффективной аграрной политики, особенно по программам поддержки сельхозпроизводителей, должны учитывать особую «ценность» каждой категории ферм. Это нашло отражение в принципе равенства всех ферм как участников государственных программ. Нетрудно заметить, что наиболее крупные фермы (три последние строки в таблице), производящие 51,1% сельхозпродукции в стране, получают отнюдь не львиную долю средств по перечисленным госпрограммам - 33,9%. Таким образом, при распределении средств государственной поддержки явных бенефициаров нет.

Подобная «равномерность» распределения средств по программам в США достигается посредством нескольких условий, в числе которых следует назвать две основных. Во-первых, реализация всех фермерских программ МСХ ведется непосредственно через более, чем 2500 офисов министерства, расположенных во всех важных в сельскохозяйственном отношении округах страны по прозрачным, одинаковым для всех участников условиям. Во-вторых, существующие ограничения по условиям и суммам выплат не позволяют отдельным участникам получать поддержку в размере более определенного лимита. Например, наиболее распространенные программы поддержки дохода предусматривают ограничение по выплате на одно хозяйство в сумме не более 125 тыс. долл. Выплаты господдержки по другим программам привязаны к площадям и конкретным объемам производства за предшествующие годы, а программы страхования являются хотя и субсидируемыми, но платными со стороны их участников. В России ни первое, ни второе условие не выполняются. Это, а также высокая коррупционность при распределении средств государственных программ приводит к тому, что основная часть средств по ним распределяется крупным агрохолдингам.

Точные данные, подобные тем, какие представляет МСХ США по получателям платежей в зависимости от их размера, российский Минсельхоз не предоставляет. По некоторым оценкам, доля крупных агропредприятий в государственной поддержке несоразмерна доле остальных. Например, в 2015 г. 248 предприятий - получателей субсидий (100 млн руб. и более), составивших

1,2% общего числа, получили около 41% всей средств господдержки. В то же время, доля 17 500 сельхозобъединений (86,4%) составила 18,8% [6]. По оценкам экспертов, к настоящему времени ситуация с ущемлением прав малых хозяйствующих субъектов при получении господдержки еще более усугубилась. Отчасти следствием этой ситуации стала необходимость введения для них отдельной программы – федерального проекта «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации».

Описанная для России ситуация отсутствует в США. В перечне мер, предусмотренных разделом Сельскохозяйственного закона 2018 г. «Прочее» предусмотрен отдельный блок программ для начинающих и малых производителей. Однако эти программы рассчитаны главным образом на начинающих фермеров и производителей из «группы риска», а также направлены преимущественно на облегчение маркетинга продукции малыми производителями. Все меры прямой поддержки, как было отмечено выше, равнодоступны фермерам всех размеров на одинаковых основаниях.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В ПЛАНИРОВАНИИ ЦЕЛЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

В российских программных документах активно используются целевые количественные показатели развития отрасли. Такому планированию отводится весьма существенное место – они, и их обоснование, занимают значительный объем текста программ. Эта практика не используется (по крайней мере, в официальных законодательных/программных документах) в аграрной политике США. Это касается всех перечисленных в российской Госпрограмме целей, чему можно найти вполне разумные объяснения.

Во-первых, весьма высокий уровень продовольственной безопасности, существующий в США уже достаточно длительное время, не требует подтверждения в качестве целевого ориентира. Во-вторых, функционирование рыночной экономики сопряжено с циклическими колебаниями цен и конъюнктуры рынка, что заранее обуславливает ненадежность запланированных стоимостных показателей. То же касается и показателей, характеризующих экспорт аграрной продукции. В-третьих, сама «концепция» аграрной политики правительства США в части мер поддержки фермеров, хорошо характеризуемая определением «сеть безопасности» (*safety net*), ставит своей целью, как это не покажется странным, не столько развивать сельское хозяйство, сколько не допустить колебаний финансовых показателей. Оставляя при этом цель развития АПК действию рыночных механизмов.

В России с ее неразвитой до сих пор рыночной экономикой, и деформированными, в силу наличия фактически узаконенных квази-государственных монополий и коррупции государственного аппарата, рыночных отношений, такой подход оказывается в принципе невозможен.

В практической плоскости очевидны различные механизмы поддержки сельхозпроизводителей, предусмотренные в российской Госпрограмме, и теми, которые заложены в Сельскохозяйственном законе. Так, выплаты фермерам по американским программам определяются формулами, в основе которых лежат

стоимостные показатели – поддерживающие и рыночные цены, вернее, их разница. Как следствие, выплаты сельхозпроизводителям по этим программам в течение срока их действия производятся в суммах, исходя из сложившейся рыночной ситуации, а не из утвержденных бюджетных ассигнований.

В целом существующая российская практика целевого планирования выглядит неудачным пережитком советской системы планирования. Однако, в отличие от последней, которая, будучи основой централизованной экономики, была в основном обеспечена как управленческими, так и финансовыми ресурсами, и потому более прогнозируемой, российская система более декларативна, а целевые показатели – зачастую из области «благих пожеланий».

Здесь следует отметить два важных момента. Во-первых, большинство целевых показателей российской Госпрограммы, как и показателей ее финансирования, каждый год обязательно корректируются, а последние годы, как правило, в сторону снижения. Во-вторых, даже достоверность достигнутых скорректированных показателей вызывает сомнения. Особенностью российского статистического учета и, очевидно, следствием существующей «плановой системы» является используемая на всех уровнях управления аграрным сектором практика фальсификации отчетных статданных. Это подтверждают результаты Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г., которая выявила многочисленные несоответствия результатов переписи с официальными данными. Учитывая, что уровень профессиональной компетенции органов управления аграрным сектором постепенно снижается, а требования к отчетности и достижению поставленных целей, как основного показателя эффективности работы растут, можно предположить, что масштаб фальсификации данных о состоянии аграрного сектора России будет только возрастать.

* * *

Проведенное в работе исследование позволило сделать следующие выводы:

1. Аграрная политика государства является в настоящее время основным фактором, обеспечивающим стабильное состояние и развитие агропродовольственного рынка как в России, так и в США.

2. Принципы, направления и механизмы аграрной политики в США и России сильно различаются. Часть этих различий имеет принципиальный характер и негативно влияет на состояние аграрного сектора экономики, часть – обусловлена различными специфическими национальными особенностями.

3. Несоответствие принципов аграрной политики правительства России универсальным принципам эффективной политики является, на наш взгляд, важнейшим препятствием дальнейшего развития отечественного АПК. Эти принципы, отработанные и доказавшие свою эффективность в течение многих десятилетий в США, должны быть тщательно изучены и апробированы в российской практике.

4. Аграрную политику правительства России отличает недостаточное количество направлений регулирования, что косвенно может свидетельствовать о ее несовершенстве и нахождении на начальной стадии своего формирования.

5. Число механизмов, используемых в практике госрегулирования аграрного сектора в России в сравнении с практикой в США, крайне незначительно. Их отличает непрозрачность, излишняя бюрократическая зарегулированность, и т.п., и, как результат, существенное снижение эффективности проводимых программ.

6. Передача значительной части полномочий по реализации мер аграрной политики правительства России с федерального на региональный уровень можно признать грубой ошибкой, приводящей к существенному снижению эффективности мер всей системы госрегулирования. Практика США показывает, что единственно верным решением, обеспечивающим оптимальное функционирование аграрного сектора, является централизация управления исключительно на федеральном уровне.

7. В России в отличие от США фактически отсутствуют программы поддержки сферы потребления продовольствия, прежде всего – продовольственной помощи малоимущему населению. В результате, сельское хозяйство лишено эффективного механизма дополнительного спроса на свою продукцию, а социальная сфера – весомого инструмента социальной стабильности.

8. Видимым признаком несовершенства аграрной политики правительства России является отсутствие сбалансированного развития агропродовольственного сектора страны. Это проявляется в огромном незадействованном в стране ресурсе пашни, диспропорциях в развитии отдельных отраслей сельского хозяйства, отсутствии критерия народнохозяйственной эффективности, и т.д.

9. Ярко выраженным, особенно в сравнении с аналогичной практикой в США, является отсутствие в России равенства всех участников государственных программ. Преимущество при распределении субсидий и прочих выгод от участия в госпрограммах в России отдано крупным хозяйствам, преимущественно – агрохолдингам.

10. Налицо значительные несоответствия аграрной политики правительства России требованиям эффективности. В то же время, учитывая наличие богатого опыта, накопленного в зарубежной практике, особенно в США, такое состояние может свидетельствовать о недостаточной квалификации разработчиков программ, законодателей и чиновников, ответственных за реализацию мер аграрной политики и игнорирование ими практики работы с независимым экспертным сообществом.

ИСТОЧНИКИ

1. Обзор рынка сельского хозяйства. - Исследовательский центр компании «Делойт» в СНГ, Москва: 2019 г., с.9. Available at:

<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/consumer-business/russian/obzor-rynka-selskogo-hozyajstva-2019.pdf>(accessed 15 .04. 2021).

2. Обзор рынка сельского хозяйства. Исследовательский центр компании «Делойт» в СНГ, Москва: 2018 г., с.9. Available at:

<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/research-center/obzor-rynka-selskogo-hozyajstva.pdf> (accessed 15 .04 2021).

3. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2018 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. – МСХ РФ. – 2019. Available at:

<http://government.ru/docs/37271/>

<http://mcx.ru/upload/iblock/61d/61d430039b8863186a4fbb1f60fab1c6.pdf>(accessed 10.10.2019).

4. USDA 2020 Budget Summary. – USDA, 2019, Available at:

<https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/fy2020-budget-summary.pdf> (accessed 25.06. 2021)

5. 2020 USDA Budget Summary. - USDA, 2020, p.44, Available at:

<https://www.obpa.usda.gov/budsum/fy2020budsum.pdf>, Accepted June 25, 2021; 2022

USDA Budget Summary, USDA, 2020, p.72, Available at:

<https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/2022-budget-summary.pdf> (accessed 25.06.2021).

6. Уровень господдержки, создание равных условий конкуренции на внутреннем и внешних рынках – Агровестник, 30.07.2018. Available at:

<https://agrovesti.net/lib/industries/uroven-gospodderzhki-sozdanie-ravnykh-uslovij-konkurentsii-na-vnutrennem-i-vneshnikh-rynkakh.html>, (accessed 15.04.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Овчинников О.Г. 2017. Внешнеторговая аграрная политика США. *США ❖ Канада: экономика, политика, культура*, №9, с.20-41.

Овчинников О.Г. 1999. Государственное регулирование аграрного сектора США. – М.: ООО «ДеЛи», с.227-239.

Овчинников О.Г. 2021. Современные тенденции развития аграрного сектора и аграрной политики. *США & Канада: экономика, политика, культура*, № 9), с. 5–30. DOI: 10.31857/S268667300016430-3

REFERENCES

Ovchinnikov O.G. 2017. Vneshnetorgovaya agrarnaia politika SShA [U.S. Foreign Agricultural Trade Policy] (In Russ.). *USA ❖ Canada: economics, politics, culture*, No. 9, p 20-41.

Ovchinnikov O.G. 2021. Sovremennye tendentsii razvitiia agrarnogo sektora i agrarnoi politiki [Current Trends in the Development of the Agricultural Sector and Agricultural Policy] (In Russ.). *USA & Canada: economics, politics, culture*, No. 9, p. 5-30. DOI: 10.31857/S268667300016430-3

Ovchinnikov O.G. 1999. Gosudarstvennoe regulirovanie agrarnogo sektora SShA [Government Regulation of Agriculture in the United States]. (in Russ.). Moscow, DeLi, P. 227-239.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ОВЧИННИКОВ Олег Григорьевич, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института США и Канады РАН (ИСКРАН),

Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер.2/3

Статья поступила 18.05.2021.

Поступила после рецензирования 8.06.2021.

Принята к публикации 14.06.2021.

Oleg G. OVCHINNIKOV, Senior Researcher, *Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN)*,

2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian Federation