

JEL: Q18

УДК 338.43.02

DOI: 10.31857/S268667300016430-3

## Современные тенденции развития аграрного сектора и аграрной политики

**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 посвящена сравнительному анализу аграрной политики в России и США в период кризиса, вызванного пандемией COVID-19. Проводится анализ состояния аграрного сектора и системы государственного регулирования в обеих странах накануне 2020 г. Выявлены основные показатели, тенденции, направленность и особенности развития АПК в России и США как основы для дальнейшего сравнительного анализа.

**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(9):5–30. DOI: 10.31857/S268667300016430-3

---

## Current Trends in the Development of the Agricultural Sector and Agricultural Policy

**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:** This article is devoted to the comparative analysis of agricultural policy in Russia and the United States during the crisis caused by the COVID-19 pandemic. This article analyzes the state of the agricultural sector and the system of state regulation in both countries on the eve of 2020. The main indicators, trends, direction and features of the development of the agro-industrial complex and the state system of its regulation in Russia and the United States are identified – the basis for further comparative analysis.

**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(9):5-30. DOI: 10.31857/S268667300016430-3

## **ВВЕДЕНИЕ**

2020-й стал годом серьёзных испытаний для мировой экономики. Локдаун, объявленный практически во всех странах, привёл к временному параличу и последующей стагнации хозяйственной жизни. Для помощи населению и бизнесу правительства предприняли масштабные меры поддержки. Они были различными по интенсивности и направленности - в зависимости от отрасли экономики и групп граждан. Изучение этого опыта даёт возможность оценить эффективность непосредственно проводимых государством программ и системы государственного регулирования в целом.

В работе изучается опыт реализации мер поддержки агропродовольственного сектора экономики в США и России в связи с событиями, начавшимися в 2020 г. - кризисом, вызванным локдауном вследствие пандемии COVID-19.

Исследование, состоящее из трёх частей, проводится в следующей логической последовательности.

В первой части рассматриваются тенденции развития и состояния аграрного сектора и аграрной политики в России и США до 2020 г., выявляются особенности (различия) в развитии, и их причины. Очевидно, что состояние агропромышленного комплекса (АПК), а также сложившихся к началу кризиса системы мер аграрной политики, имеют решающее значения для содержания и характера принятых мер.

Во второй части проводится сравнительный анализ тенденций развития и текущего состояния аграрной политики в России и США, а также выявляются особенности и различия, которые, несомненно, сказались на характере действий государства по регулированию аграрного сектора в период кризиса, вызванного пандемией 2020 года.

В третьей части последовательно описываются события, происходившие в аграрном секторе и на потребительском рынке России и США в 2020 г., а также анализ подходов правительств обеих стран в нивелировании отрицательных последствий локдауна в этом секторе экономики. Сюда включён также анализ действий российского правительства по регулированию цен на ряд продовольственных товаров в конце 2020 – начале 2021 г. Заключает исследование свод рекомендаций по совершенствованию мер аграрной политики России.

## **АГРАРНЫЙ СЕКТОР И АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ К НАЧАЛУ ПАНДЕМИИ**

### ***Аграрный сектор: основные тенденции развития***

Развитие АПК России с начала нынешнего века носило неоднозначный характер. Статистика основных показателей в 1991–2019 гг. приведена в табл. 1.

Таблица 1

**Основные показатели функционирования аграрного сектора России,  
1991–2020 гг.**

ПОКАЗАТЕЛИ	1991- 1995	1996- 2000	2001- 2005	2006- 2010	2011- 2015	2016- 2020
<b>Стоимость произведенной аграрной продукции</b>						
Продукция сельского хозяйства в ценах 2000 г., млрд руб.	-	-	729	819	952	1 032
Продукция сельского хозяйства в долл., по текущему курсу	-	-	37,9	76,3	99,9	84,9
<b>Поголовье скота и птицы</b>						
Поголовье скота (на конец года) <sup>4</sup> ), млн голов						
Крупный рогатый скот	47,8	30,1	24,8	20,9	19,3	18,2
в том числе коровы	19,3	14,0	11,0	9,1	8,5	8,0
Свиньи	28,6	17,6	15,5	16,7	19,2	24,0
Овцы и козы	42,6	17,4	17,2	21,4	24,0	23,4
<b>Площади под сельхозкультурами</b>						
Посевные площади сельхозкультур <sup>4</sup> ), млн га	110,0	91,9	79,7	75,8	77,2	79,7
Зерновые и зернобобовые культуры	59,1	50,0	44,8	45,0	45,3	47,0
Технические культуры	5,8	6,3	6,6	9,1	12,0	14,7
в том числе:						
лен-долгунец	0,25	0,12	0,11	0,07	0,05	0,05
сахарная свекла	1,27	0,90	0,83	0,97	1,05	1,14
масличные культуры	4,12	5,19	5,63	8,01	10,87	13,38
из них подсолнечник	3,13	4,38	4,75	6,21	7,07	8,09
Картофель и овощебахчевые культуры	4,23	3,93	3,34	2,77	2,47	2,03
в том числе:						
картофель	3,38	3,05	2,52	2,01	1,72	1,34
овощи (без посадок)	0,70	0,73	0,69	0,61	0,58	0,53
Кормовые культуры	40,8	31,7	25,0	19,0	17,4	16,1

Площадь чистых паров	15,1	17,9	16,2	14,0	13,0	11,8
<b>Производство продукции</b>						
Валовой сбор продуктов растениеводства <sup>4)</sup> , млн т						
Зерно (в весе после доработки)	88,0	65,1	78,8	85,2	93,5	124,7
Льноволокно, тыс. т	72,2	38,2	52,9	44,7	42,2	38,7
Сахарная свекла	21,7	14,0	18,5	27,1	40,9	46,4
Семена масличных культур <sup>5)</sup>	3,8	3,8	5,3	8,0	12,5	18,8
из них подсолнечника	3,1	3,3	4,5	6,3	8,8	12,6
Картофель	36,8	31,8	28,4	25,8	25,2	21,7
Овощи	10,2	10,5	11,2	11,7	12,9	13,7
Производство основных продуктов животноводства <sup>4)</sup> , тыс. т						
Скот и птица на убой (в убойном весе)	7 549	4 730	4 848	6 244	8 533	10 574
в том числе птица			1 098	2 238	3 840	4 838
Молоко, млн т	45,4	33,5	32,5	31,9	30,4	30,8
Яйца, млрд штук.	40,3	32,8	36,3	38,9	41,8	44,6
Шерсть (в физическом весе)	151,2	53,2	44,9	52,9	54,7	54,7
Мёд	50,5	50,0	51,3	54,2	66,6	65,8
<b>Эффективность сельхозпроизводства</b>						
Урожайность сельхозкультур <sup>4)</sup> , ц/га убранный площади						
Зерновые и зернобобовые	15,7	15,1	18,8	20,7	22,1	27,2
Лён-долгунец (волокно)	3,8	4,0	5,7	7,5	9,0	8,9
Сахарная свёкла	179	177	241	309	400	427
Семена масличных культур <sup>5)</sup>	9,9	8,4	9,9	11,1	12,5	14,7
из них подсолнечника	10,5	8,5	9,9	11,2	13,3	16,0
Картофель <sup>4)</sup>	111	105	114	129	150	167

Овощи <sup>4)</sup>	145	144	159	184	216	242
Надой молока на 1 корову <sup>4)</sup> , кг	2 308	2 340	2 922	3 593	3 959	4 430
Средняя годовая яйценоскость кур-несушек в сельхозорганизациях <sup>6)</sup> , шт.	221	241	286	304	307	309
Средний годовой настриг шерсти с одной овцы (в физическом весе), кг	3,2	2,9	3,1	2,8	2,5	2,4

*Примечание:* <sup>1)</sup>данные за 2007–2017 гг. приведены с учётом итогов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г; <sup>2)</sup>с 2011 г. – в весе после доработки; до 2011 г. – в первоначально оприходованном весе; <sup>3)</sup>данные по сельскохозяйственным организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства. <sup>4)</sup> в хозяйствах всех категорий

Российский статистический ежегодник. - 2020, раздел 16. Available at: [https://gks.ru/bgd/regl/b20\\_13pr/Main.htm/pril16.xls](https://gks.ru/bgd/regl/b20_13pr/Main.htm/pril16.xls) (accessed 4.02.2021)

По данным таблицы нетрудно заметить, что, с одной стороны, после глубокого падения сельскохозяйственного производства в 1990-х – начале нулевых годов, с середины нулевых началось его постепенное восстановление. В то же время, темпы роста объёмов производства были весьма неоднородны по отдельным отраслям сельского хозяйства.

В *растениеводстве* посевные площади под сельхозкультурами, несмотря на поступательный рост, достигнув показателя около 80 млн га в последнюю пятилетку (2016–2020 гг.), едва вышли на уровень начала века, оставаясь существенно ниже показателя 1991 г. (115 млн га). Таким образом, как минимум 35–40 млн га рабочих пахотных земель конца советского периода истории до сих пор заброшены и не используются.

При этом следует отметить, что темпы «освоения» этих земель весьма невелики – начиная с середины нулевых годов, когда площади посевов достигли своего минимума в 75,2 млн га (в среднем за 2005–2007 гг.) прирост к концу второго десятилетия составил всего около 6%. При этом большая часть посевных площадей расположена на благоприятных для сельского хозяйства территориях – Центрально-Черноземного и Северо-Кавказского районов, степных областей Урала и Поволжья, где распаханно до 70% земель сельскохозяйственного назначения. В то же время огромные территории Нечерноземной зоны (Средняя Россия в составе Центрального, Северо-западного, Волго-Вятского районов, а также Поволжья и Урала без их степных областей) используется в сельскохозяйственном производстве до сих пор крайне слабо.

Такое состояние дел говорит о том, что стимулом роста сельхозпроизводства были преимущественно «естественные» факторы (благоприятные природно-климатические условия), тогда, как меры государственного регулирования не оказали решающего влияния на расширение производства.

Прирост посевных площадей за последние полтора десятилетия происходил в основном за счёт ориентированных на экспорт культур – зерновых, и, особенно, масличных (соевые бобы и подсолнечник). Площади под картофелем и овощными бахчевыми культурами продолжали снижаться, даже после решения об импорт-замещении поставок этих культур как реакции на санкции со стороны Запада в 2014 году.

В целом овощеводство за рассматриваемый период развивалось весьма неравномерно. Так, производство картофеля последние 20 лет поступательно сокращалось, составив в 2020 г. чуть более половины уровня начала 1990-х годов. Впрочем, текущие оценки объёма производства этой важной для России культуры затруднены высокой долей в общем производстве хозяйств населения и огромными ошибками в её количественной оценке, выявленными в ходе Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г. – почти на 36%. Имели место завышения по прочим видам продукции, так, сравнив данные официальной статистики с результатами переписи, эксперты констатировали, что более 10 млн т производства сельхозпродукции, которые упоминались в официальных отчётах за 2017 г., в действительности никогда не существовали [1].

Производство овощей за этот же период выросло. Однако эти темпы (ежегодные в пределах 1% в нулевых, 3,9% в 2011–2015 и 1,7% в 2016–2020 гг.) не соответствовали реальным потребностям внутреннего рынка, самообеспеченность которого остаётся ещё на весьма низком уровне. Планируемые в Доктрине продовольственной безопасности 90% самообеспеченности по статистике уже перевыполнены – показатель «продовольственной независимости» составил 90,2%. Однако проверить, насколько верна даже эта оценка, трудно, так как доля производства овощей в хозяйствах населения велика, а достоверность в этой части данных Росстата так же, как и по картофелю, вызывает сомнения.

Кроме того, само определение «продовольственной независимости», как уровня «...самообеспечения в процентах, рассчитываемый как отношение объёма отечественного производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия к объёму их внутреннего потребления» не учитывает реальных возможностей населения в удовлетворении своих потребностей [2]. Особенно показательна самообеспеченность по молоку, которая составила в 2020 г. около 84%, что примерно соответствовало показателю 1990 г. (86%). Однако в последнем году существования СССР молока в России на душу населения было произведено почти в 2,4 раза больше, чем в 2020 году [3].

Несмотря на стагнацию, а по некоторым культурам снижение посевных площадей, росло производство растениеводческой продукции в целом. Особенно существенным рост был для зерновых и масличных, и обусловлен преимущественно интенсификацией производства, в частности увеличением внесения минеральных удобрений. Последний показатель (в расчёте на 1 га посевных площадей) в 2016–2020 г. превысил аналогичный уровень начала века в 2,5 раза и был в полтора раза выше, чем показатель начала 1990-х годов. В то же время показатель внесения органических удобрений, хотя и вырос, начиная с нулевых годов по

настоящее время (с 0,9 до 1,5 т/га), но оставался значительно ниже показателя начала 1990-х годов (2,6 т/га). Это может косвенно свидетельствовать об ухудшении состояния сельскохозяйственных земель. Одновременно, достоверность данных по росту этого показателя с начала нулевых вызывает сомнение, так как при его росте на 66%, поголовье крупного рогатого скота, продукты жизнедеятельности которого являются основным источником органических удобрений, сократилось за указанный период почти на 30% [4]. Следует также отметить продолжающееся падение производства льноволокна – одной из важнейших некогда сельскохозяйственных культур Нечерноземья, возобновление производства которой невозможно без эффективной государственной политики.

В *животноводстве* ситуация также была неоднозначной. Так, рост производства мяса после существенного, более чем в 2 раза, спада в 1990-х годах, к середине нулевых годов возобновился. Ежегодные темпы прироста составляли в среднем в 2001–2010 гг. около 5%, в 2011–2015 гг. – почти 6%. Драйвером роста являлось мясо птицы, производство которого росло в указанные периоды ежегодно в среднем на 14 и 9,5% соответственно. Однако ситуация во второй половине прошедшего десятилетия сильно изменилась. По причине падения покупательной способности российского населения рынок мяса начал трансформироваться под давлением перепроизводства. Так, темпы роста производства мяса птицы замедлились, а последние три года (2018–2020) и вовсе прекратились, официально составляя символические менее 1%. В настоящее время по инерции, вследствие произведённых ранее инвестиций, продолжается нарастание производства свинины. Однако, согласно экспертным оценкам, в текущей ситуации с потребительским спросом его ожидает повторение сценария с производством мяса птицы – замедление и стагнация.

Тем не менее, можно констатировать, что за прошедшие годы самообеспеченность России мясом по официальным отчётам существенно выросла: если в 2005 г. она составляла 60,7%, то в 2019 г. достигла 96%. В 2018 г. на долю мяса птицы пришлось 46,9%, свинины – 35,2%, говядины – 15,1%, баранины – 1,9%, других видов мяса – 0,9% производства мяса в стране. По некоторым оценкам, душевое потребление мяса в России в 2019 г. составило чуть менее 77 кг, что выше показателя десятилетней давности на 9,1%, 15-летней – 42,2% [5]. Это – достаточно высокий показатель, что не согласуется с низким уровнем жизни в стране, медианный доход на душу населения в которой составил в 2019 г. около 26 тыс. руб. [6]. Поэтому, например, ОЭСР оценила значение среднедушевого потребления мяса в России в 2017 г. в 60,7 кг на человека, или более, чем на 21% ниже официальных оценок [7].

В отличие от мяса, производство которого уже в 2015–2017-х годах достигло докризисного уровня (1990 г.), молочная отрасль до сих пор находится в тяжёлом состоянии. Даже после начала с 2017 г. роста объёмов производства молока, его выпуск в 2020 г. составил лишь около 60% докризисного показателя.

Следует отметить, что потенциал роста производства продукции животноводства в России, несмотря на ряд серьёзных системных проблем (например, значительное отставание отечественного племенного дела), значителен. Однако одним

из важнейших препятствий дальнейшего увеличения роста выпуска животноводческой продукции является снижение в последние годы покупательной способности в целом и без того достаточно бедного российского населения.

Стоит отметить тот факт, что расходы на продукты питания составляют в России по разным оценкам 30–50%, что существенно выше, чем аналогичный показатель, например, в США – 10–12%. Таким образом, эластичность спроса по цене в России достаточно сильна, что в конечном счёте снижает рентабельность производства мяса и молока, и, соответственно, ограничивает возможности роста их производства. Косвенным подтверждением этого является значительное потребление в России пальмового масла (более 1 млн т ежегодно в 2019–2020 г.), активно используемого в качестве добавки для удешевления различных видов продовольственной продукции. В этих условиях при неизменной политике правительства РФ по стимулированию внутреннего спроса единственным драйвером дальнейшего развития российского АПК может стать только экспорт сельхозпродукции.

За анализируемый период следует отметить в целом позитивные изменения во внешней торговле аграрной продукцией. Прежде всего, они выражаются в устранении тотальной зависимости продовольственного обеспечения страны от поставок продовольствия из-за рубежа. Кроме того, в 2020 году Россия впервые становится нетто-экспортёром не только ряда видов аграрной продукции, но и в целом. Так, начиная с 2000 г. аграрный экспорт в стоимостном выражении вырос почти в 20 раз, а за последние 10 лет – в 3,5 раза [8].

Впрочем, положительные тенденции не были однозначны. В частности, значительная часть вывозимой за рубеж пшеницы, составляющей по стоимости около трети аграрного экспорта, перерабатывается там в муку, которая затем завозится обратно в Россию. Экспорт зерновых в значительном количестве стал также возможен лишь вследствие деградации отечественного животноводства, куда в качестве компонента кормов зерно использовалось ранее.

Тем не менее, экспорт сельскохозяйственной продукции имеет однозначную тенденцию к росту, и это, безусловно, позитивный итог. В то же время, говоря о расширении экспортных поставок, следует отметить, что основным сдерживающим фактором является необходимость соблюдать баланс между обеспечением внутреннего стагнирующего рынка и зачастую более выгодными поставками за рубеж. В условиях неустойчивого внутреннего спроса со стороны беднеющего населения, отсутствия программ его стимулирования аграрный экспорт становится заложником необходимости поддерживать социальную стабильность в стране. События, имевшие место с конца 2020 г., полностью подтвердили этот тезис.

## **ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ К НАЧАЛУ 2020 г.**

Аграрная политика правительства РФ представляет собой весьма своеобразное явление, его роль в функционировании аграрного сектора страны зависела от вре-

менного периода и была весьма неоднозначна. Основными драйверами восстановления аграрного производства в нулевые годы, по нашему мнению, были два фактора. Во-первых, девальвация рубля после резкого обвала его курса в 1998 г., в связи с чем резко ухудшилась ценовая конъюнктура импортной продукции, и, соответственно, выросли позиции ряда наименований отечественной продукции. Во-вторых, с ростом цен на нефть и поступлением средств от её экспорта в экономику страны, покупательная способность крайне обедневшего к рубежу столетий российского населения начала постепенно восстанавливаться. Всё это послужило стимулом для развёртывания отечественного аграрного производства, которое, учитывая естественную инерционность сельхозпроизводства, после начала действия указанных факторов продолжало ещё стагнировать, но, после достижения минимальных показателей к середине нулевых годов начало свой рост.

Вклад мер аграрной политики в этот рост в течение первого десятилетия не был очевиден – большая часть намерений государства относительно аграрного сектора носила более декларативный характер и не подкреплялась соответствующими финансовыми ресурсами. Значение мер государственного регулирования аграрного сектора стало наиболее весомым во втором десятилетии века, когда официальные заявления о необходимости поддержки и стимулирования развития АПК, в отличие от предыдущего периода, стали подкрепляться соответствующими средствами.

Базовые принципы современной аграрной политики правительства РФ были определены в федеральном законе «О развитии сельского хозяйства», принятом в 2006 г. Практические механизмы государственного регулирования АПК страны предусмотрены преимущественно в периодически принимаемых государственных программах развития сельского хозяйства. Действующая в настоящее время «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на период 2013–2020 годов» (далее – Госпрограмма), была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. №717, её действие продлено до 2025 г. постановлением от 31 марта 2020 г. №375 [9, 10].

Анализ упомянутых мер аграрной политики позволяет сделать следующие выводы.

1. Наибольший удельный вес среди отдельных программ по размеру финансирования составляют кредитные программы – «Поддержка инвестиционного кредитования в АПК» и «Поддержка льготного кредитования организаций АПК» с долей в суммарном финансировании из федерального бюджета около трети всего финансирования госпрограммы. Если учесть средства краткосрочного кредитования (включённые в единую субсидию), доля средств, направленных на кредитные программы, составляет почти половину всех финансовых ресурсов господдержки из федерального бюджета.

2. Регулирование предусматривает меры не только в отношении сельскохозяйственных предприятий (вторая сфера АПК), но также предприятий, производящих средства производства (первая сфера) и переработки/логистики сельхозпродукции (третья сфера).

3. Размещение отдельных мер (основных мероприятий) между различными направлениями (подпрограммы) вызывает вопросы и представляется дискуссионным. Это, например, касается мер по развитию ветеринарного и фитосанитарного надзора, которые было бы логичнее разметить в группах соответствующих отраслевых программ, а также программ продовольственной помощи населению, отнесение которых к направлению «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие», представляется не совсем корректным.

4. Особенность федеральных программ – отсутствие в отношении значительной части подпрограмм (основных мероприятий) конкретики при формулировании реализуемых ими мер. Определённое исключение из этого правила составляет, пожалуй, программа комплексного развития сельских территорий, где детально расписаны условия, выдвигаемые к их участникам.

5. Большая часть программ предполагает передачу полномочий по их реализации на региональный уровень, что ведет к последствиям как правило, негативным, снижающих конечную результативность мер аграрной политики в масштабах всей страны. Это обусловлено, в частности, наличием в регионе возможности софинансирования программ, что при крайней неравномерности экономического развития регионов, весьма проблематично. Кроме того, практика передачи полномочий по реализации программ обуславливает необходимость разработки региональных программ, которые, по существу, дублируют, с учётом местных особенностей, федеральный документ.

6. Передача полномочий в регионы осуществляется не только для реализации федеральных программ, но отчасти и функций по составлению самих программ. Так, в трех направлениях-подпрограммах из шести присутствует формулировка «...поддержка экономически значимых программ субъектов РФ». Фактически речь идет о безусловных денежных субсидиях на реализацию программ, которые, в свою очередь, будут конкретизированы на местах. На наш взгляд, такая практика противоречит требованиям эффективной аграрной политики.

Внутри отдельных статей госпрограммы было заключено семь основных мер государственной поддержки АПК. Их перечень на начало 2020 г. и краткое описание представлено в табл. 2.

Все перечисленные, за исключением последней, субсидии предоставлялись регионом на условии софинансирования. В целом по всем семи мерам их объём составил в 2017 г. 178 млрд руб., в том числе 87% – из федерального бюджета, остальное – из бюджетов регионов. Распределение вклада регионов в финансирование отдельных направлений поддержки было весьма неравномерным и варьировалось от 0 до 58% (табл. 3).

Таблица 2

**Основные меры господдержки АПК, по состоянию на начало 2020 г.**

<b>№</b>	<b>Наименование меры</b>	<b>Краткое описание</b>
1	Поддержка льготного кредитования организаций АПК	Предприятия по производству, переработке и реализации сельхозпродукции могут получить в одном из уполномоченных банков краткосрочный или инвестиционный кредит по ставке не более 5%. Банки получают возмещение недополученных доходов напрямую из федерального бюджета в размере ставки рефинансирования ЦБ. 20% кредитов по программе зарезервировано для малых форм хозяйствования.
2	Поддержка инвестиционного кредитования в АПК	Субсидии на возмещение части процентной ставки по инвестиционным кредитам, взятым на развитие АПК предоставляются из федерального бюджета бюджетам регионов.
3	Компенсация прямых понесенных затрат на создание/модернизацию объектов АПК	Осуществляется возмещение части прямых затрат на создание/модернизацию объектов АПК за счёт средств федерального бюджета предприятиями, начавшими строительство/модернизацию плодохранилищ, картофелехранилищ, овощехранилищ, тепличных комплексов, молочных ферм, свиноводческих комплексов, селекционно-генетических и семеноводческих центров, оптово-распределительных центров – не более, чем за три года, предшествующих году предоставления субсидии. Субсидия составляет 20-35% затрат, но не более предельного значения нормативных затрат, определяемых МСХ РФ.
4	Единая региональная субсидия - содействие достижению целевых показателей реализации региональных программ развития	Введена с начала 2017 г., в неё вошли 26 субсидий, которые предоставлялись на поддержку сельского хозяйства из федерального бюджета в 2016 г. В рамках единой субсидии региона сами определяют объёмы, формы и методы господдержки. Размер субсидии конкретному региону устанавливается по специальной методике, с учётом его экономических показателей, а для сбалансированности распределения средств между регионами применяются корректирующие коэффициенты.

5	Субсидия на повышение продуктивности в молочном скотоводстве	Субсидии предоставляются из расчёта на литр произведенного молока. Субсидия направляется в регионы и распределяется ими конкретным хозяйствам при условии обеспечения теми сохранности поголовья коров к уровню года, предшествующего отчетному финансовому году.
6	Субсидия на оказание несвязной поддержки в растениеводстве	Субсидия – «несвязная» – предоставляется хозяйствам региональным органом АПК по ставкам в расчёте на один гектар посевной площади и призвана возместить сельхозпроизводителям часть затрат на проведение агротехнологических работ, стимулировать инвестиции и повысить качество почв.
7	Субсидия на обновление парка сельскохозяйственной техники	Производителям техники, реализующим её со скидкой, предоставляются субсидии из федерального бюджета.

Составлено по: Обзор рынка сельского хозяйства. Исследовательский центр компании «Делойт» в СНГ, Москва: декабрь 2018 г. Available at:

<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/research-center/obzor-rynka-selskogo-hozhajstva.pdf>, с.18-32 (accessed 12.04.2021)

Таблица 4

### Финансирование госпрограммы по основным мерам поддержки, 2017 г.

№	Показатель	Итого	Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Доля регионального бюджета
	<b>Основные меры господдержки АПК, всего</b>	<b>178,2</b>	<b>157,1</b>	<b>21,1</b>	<b>13%</b>
	в том числе:				
1	<i>Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК, всего</i>	<i>91,5</i>	<i>83,0</i>	<i>8,5</i>	<i>10%</i>
	в том числе, льготное кредитование	9,1	9,1	0,0	0%
	поддержка инвестиционного кредитования в АПК	65,9	58,4	7,5	13%
	компенсация прямых понесённых затрат на создание/модернизацию объектов АПК	16,5	15,5	1,0	6%
2	<i>Развитие отраслей АПК, всего</i>	<i>71</i>	<i>58,4</i>	<i>12,6</i>	<i>22%</i>

	в том числе, "Единая субсидия" (содействие достижению целевых показателей реализации региональных программ развития)	43,7	39,0	4,7	12%
	субсидия на повышение продуктивности в молочном скотоводстве	12,8	8,1	4,7	58%
	субсидия на оказание не-связанной поддержки в растениеводстве	14,5	11,3	3,2	28%
3	<i>Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие</i>	15,7	15,7	0,0	0%
	в том числе, обновление парка сельхозтехники	15,7	15,7	0,0	0%

Составлено по: Обзор рынка сельского хозяйства. Исследовательский центр компании «Делойт» в СНГ, Москва: декабрь 2018 г. Available at: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/research-center/obzor-rynka-selskogo-hozyajstva.pdf>, c.18 (accessed 23.03.2021).

Вклад регионов крайне неравномерен внутри отдельных мероприятий из числа перечисленных. В качестве примера приведем распределение субсидии на повышение продуктивности в молочном скотоводстве (табл. 4)

Таблица 4

**Распределение субсидии из федерального бюджета на повышение продуктивности в молочном скотоводстве, по регионам, 2017 г.**

(сортировано в зависимости от доли региона в полученной субсидии)

Регион	Субсидия	Доля в целом, %	Производство молока, тыс. т	Доля в целом, %
Итого	8,07	100%	30185	100%
в том числе:				
Краснодарский край	0,45	5,6%	1 381	4,6%
Кировская область	0,42	5,2%	642	2,1%
Удмуртская республика	0,37	4,6%	763	2,5%
Республика Татарстан	0,33	4,1%	1 824	6,0%
Алтайский край	0,33	4,1%	1 194	4,0%

Вологодская область	0,29	3,6%	509	1,7%
Республика Башкортостан	0,28	3,5%	1 610	5,3%
Воронежская область	0,26	3,2%	842	2,8%
Московская область	0,26	3,2%	648	2,1%
Нижегородская область	0,25	3,1%	603	2,0%
Свердловская область	0,24	3,0%	718	2,4%
Владимирская область	0,24	3,0%	384	1,3%
Рязанская область	0,23	2,9%	399	1,3%
Пермский край	0,22	2,7%	483	1,6%

Составлено по: Обзор рынка сельского хозяйства. Исследовательский центр компании «Делойт» в СНГ, Москва: 2018 г. Available at: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/research-center/obzor-rynka-selskogo-hozyajstva.pdf>; 2019 г., стр. 28-29 (accessed 17.03.2021).

Нетрудно заметить, что «участие» в распределении субсидий не соответствует вкладу в выпуск продукции, иногда такое несоответствие весьма значительно. Помимо различия между регионами в доле производства молока в предприятиях, единственным объяснением этого факта может быть несовершенство механизмов распределения субсидий. В том числе: отсутствие унифицированных правил распределения субсидий, прозрачности процесса, и, как следствие, присутствие в этом субъективных факторов. Добавим, что такая ситуация характерна практически для всех оставшихся мер господдержки.

В целом финансирование госпрограммы предусмотрено в объемах, представленных в табл. 5.

Таблица 6

**План финансирования и основные целевые показатели госпрограммы на 2020-2025 гг., в соответствии с постановлениями Правительства РФ, принятыми в 2019-2021 гг.**

№	Показатель/годы	Значение			Изменение	
		1 (2019)	2 (2020)	3 (2021)	2 (2020)	3 (2021)
1	Финансирование программы, федеральный и региональный бюджеты, млрд руб.					
	2020	316,2	300,0	300,0	-5,1%	0,0%
	2021	333,0	306,5	285,6	-8,0%	-6,8%

	2022	387,9	343,1	313,4	-11,6%	-8,7%
	2023	400,8	345,7	335,2	-13,7%	-3,0%
	2024	402,8	335,3	331,9	-16,8%	-1,0%
	2025	325,2	246,3	224,5	-24,3%	-8,8%
2	Цель 1. Уровень ПБ РФ (2017 г.=100%), %				в процентных пунктах	
	2020	104,7	103,8	103,8	-0,9	0,0
	2021	106,5	105,7	105,6	-0,8	-0,1
	2022	109,0	107,7	107,5	-1,3	-0,2
	2023	111,4	110,0	109,6	-1,4	-0,4
	2024	113,8	112,5	112,1	-1,3	-0,4
	2025	116,3	115,1	114,6	-1,2	-0,5
3	Цель 2. Произведенная добавленная стоимость, млрд руб.					
	2020	4 047	4 047	3 209	0,0%	-20,7%
	2021	4 331	4 331	3 582	0,0%	-17,3%
	2022	4 644	4 644	3 975	0,0%	-14,4%
	2023	4 993	4 993	4 383	0,0%	-12,2%
	2024	5 375	5 375	4 515	0,0%	-16,0%
	2025	5 774	5 774	4 650	0,0%	-19,5%
4	Цель 4. Индекс физического объема инвестиций в с.-х. (2017 г.=100%), %				в процентных пунктах	
	2020	107,7	107,7	98,2	0,0	-9,5
	2021	110,4	110,4	100,7	0,0	-9,7
	2022	113,1	113,1	104,5	0,0	-8,6
	2023	116,0	116,0	108,7	0,0	-7,3
	2024	118,9	118,9	113,3	0,0	-5,6
	2025	121,8	121,8	118,2	0,0	-3,6

Сокращения: 1. Версия программы после продления (Постановление Правительства РФ от 08.02.2019 №98) (ред. от 30.11.2019); 2. После корректировки по постановлению от 31.03.2020; 3. После корректировки в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18.03.2021

Составлено по: Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы. - <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70110644/>, 10 октября 2019 г.; Постановление Правительства РФ от 31 марта 2020 г. №375 "О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия». - <https://base.garant.ru/73841082/>, 8 января 2021 г.; Постановление Правительства РФ №415 от 18 марта 2021 г. «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулировании рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202103250013>, 20 апреля 2021 г.

Анализ представленных в таблице данных позволяет сделать следующие комментарии.

Во-первых, доля финансового участия в реализации мер госпрограммы региональных бюджетов крайне мала (в зависимости от версии госпрограммы – 2,1-3,1%). Это обстоятельство делает весьма дискуссионным вопрос предоставления региональным властям значительных полномочий в определении направленности мер аграрной политики на местах.

Во-вторых, несмотря на рост финансирования в 2020 г. в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31.03.20 г., в целом запланировано некоторое уменьшение общего финансирования госпрограммы (на 2,2%), которое, учитывая проблемы с наполнением федерального бюджета, не стало последним, и в марте 2021 г. снова было уменьшено.

В-третьих, обращает на себя внимание поступательное уменьшение доли финансирования программы из федерального бюджета, а также существенный акцент в финансировании из внебюджетных источников. Их доля в финансировании госпрограммы составляет в последней ее версии 62%. Однако насколько прогнозируемым является исполнение финансирования из этих источников остаётся открытым вопросом.

Интерес представляет анализ системы целей, на достижение которых нацелена госпрограмма, а следовательно – меры аграрной политики. Всего декларировано пять основных целей, в том числе по следующим показателям: (1) уровень продовольственной безопасности (ПБ) РФ; (2) значение произведенной добавленной стоимости, создаваемой в сельском хозяйстве; (3) темпы роста экспорта продукции АПК; (4) индекс физического объёма инвестиций в основной капитал сельского хозяйства; (5) объём располагаемых ресурсов домашних хозяйств (в среднем на одного члена домашнего хозяйства в месяц) в сельской местности. В тексте госпрограммы их обсуждению отводится довольно много места.

Запланированные в рамках этих целей показатели в течение 2020 г. неоднократно менялись – преимущественно в сторону уменьшения. Так, в марте 2020 г. были снижены оценки индекса роста уровня обеспечения ПБ, а в декабре 2020 г. – существенно уменьшены целевые ориентиры за 2020 г. по произведенной добавленной стоимости, создаваемой в сельском хозяйстве (на 20,7% – с 4046,6 до 3209,2 млрд руб.), а также по индексу физического объема инвестиций в основной капитал (на 9,5 п.п. – со 107,7% до 98,2%). Это свидетельствует о заметном ухудшении состояния в отрасли, причиной которого является не столько пандемия, сколько иные проблемы.

## **АГРАРНЫЙ СЕКТОР И АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА В США К НАЧАЛУ ПАНДЕМИИ**

### ***Аграрный сектор: основные тенденции развития***

Аграрный сектор США на протяжении двух десятилетий нынешнего века в среднем продолжил поступательное, без ускорений и сильных замедлений, развитие. В табл. 7 представлены его основные характеристики.

Таблица 7

**Основные показатели функционирования аграрного сектора США,  
1990 - 2019 гг.**

Показатели	1991-95	1996-00	2001-05	2006-10	2011-15	2016-19
Население, млн человек	260	276	291	304	316	326
Валовой доход сельского хозяйства, млрд долл.	205	237	267	342	455	432
<b>Поголовье скота и птицы, млн голов</b>						
Крупный рогатый скот	99,4	100,5	96,0	95,5	90,3	93,6
в том числе молочные коровы	9,61	9,23	9,08	9,19	9,25	9,37
свиньи	57,6	59,4	59,9	64,8	65,9	73,5
овцы и козы	10,16	7,72	6,42	5,93	5,34	3,96
<b>Площади под сельхозкультурами, млн га</b>						
Посевные площади	131	134	131	129	130	129
Зерновые и зернобобовые культуры						
в том числе кукуруза	27,7	29,2	29,0	31,9	34,2	33,8
пшеница	24,8	23,7	20,0	20,3	18,9	16,4
Масличные культуры						
в том числе соя	24,0	28,1	29,4	29,7	31,7	35,1
Картофель и овощебахчевые культуры						
в том числе картофель	0,55	0,55	0,48	0,43	0,43	0,42
овощи	1,30	1,36	1,31	1,20	1,09	1,04
Фрукты	1,47	1,63	1,64	1,61	1,73	1,84
<b>Производство продукции</b>						
Производство продукции растениеводства						
Зерно (в весе после доработки), млн т	305	340	351	393	410	444
в том числе кукуруза	207	242	261	311	329	365
Пшеница	62	65	55	59	57	53
Семена масличных культур, млн т <sup>5)</sup>						
в том числе соевые бобы	58	72	78	85	94	114
Картофель, млн т	19,8	22,1	20,3	19,4	20,1	20,4

Овощи, млн т	31,1	35,3	36,0	36,4	35,5	34,5
Производство продукции животноводства						
Производство мяса, всего, млн. т.	31,3	35,8	38,5	41,3	42,1	46,2
в том числе красное мясо	18,8	20,3	20,9	22,2	22,1	24,2
Говядина	10,7	11,8	11,7	11,9	11,4	12,0
Свинина	7,8	8,3	9,1	10,1	10,6	12,0
мясо птицы	12,5	15,5	17,6	19,1	19,9	22,1
Молоко, млн т	68,5	72,3	77,4	85,2	91,9	98,6
Яйца, млрд штук	72,1	80,4	88,2	91,0	97,2	107,8
<b>Эффективность сельхозпроизводства</b>						
Урожайность сельхозкультур, ц с 1 га убранный площади						
Кукуруза	74,4	82,7	90,1	97,4	96,3	110,2
Пшеница	24,9	27,4	27,5	28,8	30,1	33,3
Соевые бобы	24,4	25,6	26,5	28,5	29,7	34,0
Картофель	362	398	418	449	462	489
Овощи	240	259	275	303	326	332
Надой молока на 1 корову, кг/год	7 157	7 843	8 531	9 273	9 933	10521
Средняя яйценоскость кур-несушек, штук/год	253	256	259	266	275	280

Источник: 1986-2017: Agricultural Statistics. NASS/USDA, different years; 2018-2020: Feed Outlook November 2020; Wheat Outlook 2020 November; Dairy forecasts 2020 November. Available at: <https://www.ers.usda.gov/publications>(accessed 12.12. 2020)

По данным таблицы нетрудно заметить, что за последние 20-30 лет производство продукции основных групп, – зерновые, мясо, молоко, яйца, – выросло примерно одинаково – на 40 - 50%, что заметно превысило прирост населения за аналогичный период (25%). Таким образом, изначально достаточно высокая среднедушевая обеспеченность населения этими видами продукции за анализируемый период ещё более возросла.

Следует отметить, что, наряду с весьма позитивным динамичным в целом ростом аграрного сектора, темпы изменения производства отдельных, в указанных группах, видов продукции существенно различались. Так, производство маслосемян, особенно сои, выросло почти вдвое. В то же время всего на 11% выросло производство овощей, и практически не изменилось (прирост 3%) производство картофеля. Такие различия были обусловлены различными факторами, определявшими изменения конъюнктуры мирового и внутреннего рынка. Показательным примером является производство пшеницы, которое за указанный период сократилось на 8%.

Пшеница используется в США преимущественно как продовольственная культура, объемы ее производства существенно выше потребности внутреннего рынка. Избыточное, сверх этой потребности количество, экспортируется. Учитывая существенное изменение конъюнктуры мирового рынка пшеницы в XXI веке и выход на него новых игроков (России, Украины), на фоне ограничений прямой поддержки экспорта в соответствии с требованиями ВТО, экспорт пшеницы из США заметно сократился. В то же время, производство основной зерновой культуры, - кукурузы, - достигло в 2016 - 2020 годы в среднем рекордные 365 млн т, что было почти на 60% больше, чем в начале анализируемого периода. Такие же различия имели место в структуре производства разных видов мяса: при среднем приросте в 48%, производство говядины выросло всего на 7%, а мяса птицы – почти на 60%. Такой разрыв был обусловлен преимущественно изменением предпочтений покупателей на внутреннем рынке.

Следует отметить, что практически весь прирост производства был достигнут за счет интенсивных факторов, в частности, увеличения урожайности сельскохозяйственных культур и продуктивности сельскохозяйственных животных и птицы. Рост урожайности зерновых, сои, картофеля и овощей за 25-30 лет составил 35-50%, изначально высокий надой молока – на 50%. Лишь яйценоскость кур-несушек, которая близка к своему биологическому порогу, выросла «всего» на 10%.

### ***Основные характеристики аграрной политики к началу 2020 г.***

В нынешнем столетии, как и в предыдущие годы, начиная с периода реформ «Нового курса» 1930-х годов, аграрная политика государства в США развивалась поступательно и эволюционно. Основным документом, определяющим направленность и акценты аграрной политики, остаются периодически принимаемые Сельскохозяйственные законы (*Farm Bills*). Последний из них был принят в конце 2018 г., его действие рассчитано до 2023 г., а отдельных положений – до 2028 г. Детальный анализ этого закона, а также анализ эволюции, структуры и основных положений системы госрегулирования аграрного сектора США проведен в ряде работ автора. Поэтому в настоящей статье ограничимся лишь основными выводами, рассмотрев две основные черты аграрной политики США, которые имеют важное значение в последующем сравнительном анализе с российской практикой. Это, во-первых, принципы в соответствии с которыми реализуются меры аграрной политики, во-вторых, распределение бюджетного финансирования между ее различными направлениями.

К числу основных характеристик аграрной политики США следует отнести существование сформировавшихся в процессе длительной эволюции определенных принципов её реализации. В отличие от конкретных программ, которые всегда специфичны для определенных времени и условий, действие принципов распространяется на все проводимые меры и гораздо большие временные периоды. Это дает основание назвать их универсальными принципами эффективной аграрной политики. В табл. 7 представлен их современный перечень, а также основные задачи (цели), которые они решают.

Таблица 7

**Универсальные принципы эффективной аграрной политики: их содержание и назначение**

№	Наименование принципа	Содержание	Цель
1	Централизация мер аграрной политики на федеральном уровне.	Реализация большинства направлений регулирования жизнедеятельности аграрного сектора экономики проводится за счет средств, а также организационно – силами федерального правительства. В ведение регионов (штатов) – вопросы второстепенной важности.	Обеспечение единой на территории страны системы мер аграрной политики, недопущение территориальных различий в характере и степени охвата мерами всех участников федеральных программ
2	Существование единого органа управления основными процессами в аграрном секторе страны	МСХ США является единым головным ведомством, осуществляющим разработку и реализацию мер, условия которых едины для всех субъектов регулирования, а также координацию мер госрегулирования в отношении аграрного сектора агропродовольственного рынка, и политики сельского развития	Достижение оптимальных результатов управления, однотипных процедур в отношении всех участников, устранение дублирования функций и затрат ресурсов
3	Реализация мер поддержки преимущественно в отношении второй сферы АПК – сельского хозяйства.	Среди трёх сфер АПК меры поддержки осуществляются преимущественно в отношении второй сферы - АПК	Обеспечение стабильности функционирования основной сферы АПК
4	Активная поддержка сферы потребления продовольствия	Реализация совокупности программ продовольственной помощи в отношении малоимущих граждан	Поддержание стабильного спроса на продовольствие со стороны группы граждан с наиболее волатильным спросом в зависимости от изменения их доходов

5	Существование одного периодически обновляемого правового акта комплексного содержания в качестве правовой основы аграрной политики	Сосредоточение описания основной части программных и регулятивных мер государства в отношении аграрного сектора в одном законодательном документе (в США – в сельскохозяйственном законе / фермерском билле)	Придание аграрной политике вид стройной системы, предупреждение дублирования предпринимаемых в отношении аграрного сектора мер в других правовых актах
6	Наличие свода динамично развивающихся программ в широком перечне направлений.	Многообразие инструментов регулирования аграрной экономики	Создание эффективного механизма адаптации существующих мер аграрной политики к меняющимся внешним и внутренним условиям функционирования аграрного сектора
7	Равенство всех участников программ аграрной политики	Существование равных условий участия во всех проводимых программах для всех субъектов регулирования	Обеспечение: действия принципа справедливости; а также функционирования мелких производителей, составляющих важную часть социальной инфраструктуры сельской местности
8	Прозрачность реализации программ аграрной политики	Полная открытость как условий участия в программах, так и информации о результатах их действия	Предотвращение возможных злоупотреблений при оформлении участия в реализуемых мерах; получение объективной информации, необходимой для совершенствования программ

Анализ содержания и целей перечисленных принципов позволяет сделать вывод о том, что они представляют некое организационно-правовое и этическое обрамление, гласно и негласно установленные правила, в русле которых реализуется комплекс мер аграрной политики. Представляется, что следование этим, выработанным на протяжении достаточно длительного периода, принципам является залогом эффективности всей системы мер аграрной политики, что доказано тем высоким уровнем эффективности, который достигло и поддерживает американский АПК.

К настоящему времени в результате эволюции в течение нескольких десятилетий в США сформировалась определенная структура мер аграрной политики. Он отражена в периодически принимаемых Сельскохозяйственных законах. В табл. 8 представлена современная структура – в соответствии с последним законом, принятым в декабре 2018 года.

Таблица 8

**Структура мер аграрной политики, в соответствии  
с Сельскохозяйственным законом 2018 года**

<b>Раздел</b>	<b>Название*)</b>	<b>Назначение мер</b>	<b>Бюджет</b>
I	Продукция ( <i>Commodities</i> )	Программы поддержки цен и доходов производителей основных сельскохозяйственных культур (зерновые, масличные и зернобобовые), а также молока	31440
II	Консервация ( <i>Conservation</i> )	Мероприятия по рациональному использованию земельных и водных ресурсов	29270
III	Внешняя торговля ( <i>Trade</i> )	Поддержка экспорта сельхозпродукции и регулирование импорта	2044
IV	Питание ( <i>Nutrition</i> )	Программы внутренней продовольственной помощи	326020
V	Кредит ( <i>Credit</i> )	Государственные кредитные программы	- 2205
VI	Сельское развитие ( <i>Rural Development</i> )	Меры по развитию сельских сообществ	- 432
VII	Исследования и внедрение ( <i>Research and Extension</i> )	Основные положения научной аграрной политики, программы в области аграрных НИОКР	604
VIII	Лесное хозяйство ( <i>Forestry</i> )	Регулирование лесного фонда на федеральных лесных землях	5
IX	Энергия ( <i>Energy</i> )	Программы в области энергосбережения и альтернативной энергетики	471
X	Садоводство ( <i>Horticulture</i> )	Регулирование рынка овощей, плодов и ягод	1022

XI	Страхование сельхозкультур ( <i>Crop Insurance</i> )	Программы страхования цен и доходы производителей сельхозкультур	38010
XII	Разное ( <i>Miscellaneous</i> )	Прочие положения	1944
	Итого	-	428247

Источник: McMinimy M.A., et.al. The 2018 Farm Bill (P.L. 115-334): Summary and Side-by-Side Comparison. Congressional Research Service. CRS Report #45525. 2019. Available at: <https://crsreports.congress.gov/search/#/?termsToSearch=R45525&orderBy=Relevance> (accessed 22.04.2021).

Анализ приведённой структуры позволяет сделать следующие комментарии.

Во-первых, обращает на себя внимание наличие отрицательных значений в графе финансирование по направлениям «Кредит» и «Сельское развитие». Это означает, что финансовый результат этих программ положителен для реализующего их государства. Такой эффект обусловлено тем, что значительную часть мер в данных направлениях составляют программы кредитов, возврат долга и процентов, по которым превышают затрачиваемые бюджетные средства. Кредитные программы существуют и по другим перечисленным в таблице направлениям, уменьшая затраты бюджетных средств. Таким образом действует, например, программа подтоварного кредита («Кредит на маркетинг», *Marketing loan*), реализуемая в пакете программ поддержки цен и доходов (направление «Продукция»).

Во-вторых, большая часть финансовой поддержки оказывается участникам агропродовольственного рынка, расположенным на двух его «полюсах»: (1) собственно сельхозпроизводители (фермеры) и (2) конечные потребители – физические лица. Практически отсутствует какая-либо поддержка организаций из сферы переработки сельхозпродукции, ее распределения (опт и розница), а также предприятий общепита. Некоторое исключение составляют организации, занятые распределением продовольствия нуждающимся, а также учреждения образования, организующие у себя школьное питание. Как небольшое исключение из упомянутого правила можно рассматривать также программы поддержки строительства заводов по производству этанола, активно проводившиеся по разделу «Энергия» сельскохозяйственных законов с начала нынешнего столетия. Эти программы стали одной из важнейших предпосылок создания фактически новой отрасли экономики - производства энергоносителей (биотоплива) из сельскохозяйственного сырья. Очевидно, что такой принцип финансирования отражает следующую идеологию господдержки: *«стабильное производство сельскохозяйственного сырья плюс гарантированный уровень конечного спроса на продовольствие есть залог благополучного состояния всего АПК»*.

В-третьих, практически отсутствует поддержка предприятий первой сферы АПК – производства средств производства для аграрного сектора. Очевидно, что данное положение также вытекает из вышеприведенного принципа финансирования аграрных программ - благополучие фермерского хозяйства автоматически обеспечивает устойчивый спрос на сельскохозяйственные технику и оборудование.

Наконец, можно констатировать, что планируемые в соответствии со структурой меры аграрной политики закрывают все возможные в настоящее время направления воздействия государства на аграрный сектор.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Приведённый анализ позволяет сделать следующие выводы:

1. Развитие аграрного сектора России после возрождения в начале нулевых годов носило весьма неоднозначный характер. Наряду с явными успехами, существует ряд недостатков, в частности, непропорциональность развития различных подотраслей, сильная территориальная дифференциация состояния аграрного сектора, существование огромных пространств необрабатываемых земель, и т.п.

2. Развитие АПК США за прошедшие 30 лет характеризуется поступательным развитием сельского хозяйства. Имеющиеся различия в динамике развития подотраслей обусловлены исключительно факторами изменения потребительского спроса, а также конъюнктурой мирового рынка. Практически весь прирост продукции был достигнут за счет интенсивных факторов.

3. Российская аграрная политика стала принимать современные очертания с началом Госпрограммы в 2013 г. С этого же времени началось прогнозируемое финансирование аграрных программ, что, безусловно самым положительным образом сказалось на развитии отечественного аграрного сектора. В то же время, даже при беглом анализе структуры, содержания и принципов, реализуемых правительством России мер государственного регулирования АПК, видны значительные несоответствия. Это, безусловно сказывается на эффективности проводимых программ.

4. Аграрная политика государства в США на протяжении анализируемого периода продолжила процесс своего поступательного развития, реализуясь в широком перечне направлений в соответствии с универсальными принципами эффективной аграрной политики. В соответствии с этими параметрами она может служить непосредственной основой для сравнения с российской практикой, тогда как в части механизмов и других ее особенностей – для косвенной оценки эффективности отечественной аграрной политики.

Подробный сравнительный анализ состояния аграрной политики в России и США к началу 2020 г., проделанный на основе представленного в настоящей статье материала, приведён в следующей части исследования.

## **ИСТОЧНИКИ**

1. Приписки и «рекорды»: сказки о сельском хозяйстве России. Цифры роста производства в российском АПК оказались серьёзно завышены. Газета.Ру, 20.01.2018. Available at: <https://news.mail.ru/economics/35762888/>, 12 января 2019 г.

2. Доктрина продовольственной безопасности России. - Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 “Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации” - <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73338425/>, 16 мая 2021 г.

3. Рассчитано по данным Росстата: Ресурсы и использование молока и молочных продуктов по Российской Федерации. - Росстат, Available at: [https://rosstat.gov.ru/enterprise\\_economy](https://rosstat.gov.ru/enterprise_economy), 16 мая 2021 г.

4. Российский статистический ежегодник. - 2020, раздел 16, Available at: [https://gks.ru/bgd/regl/b20\\_13pr/Main.htm/pril16.xls](https://gks.ru/bgd/regl/b20_13pr/Main.htm/pril16.xls), 4 февраля 2021 г.

5. Российский рынок затоварен птицей и свининой. - Российская газета, 30.03.2020. Available at: <https://rg.ru/2020/03/30/rossijskij-rynok-zatovaren-pticej-i-svininoj.html>, 22 февраля 2021 г.

6. Доходы населения России - Общедоступная энциклопедия «Википедия». Available at: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>, 22 февраля 2021 г.

7. Потребление мяса продолжает расти. - PROD.CENTER, 09.07.2018. Available at: <https://www.prod.center/news/tag/2/16625-obem-potrebleniya-myasa-na-dushu-naseleniya-v-ssha#:~:text=%D0%A1>, 15 марта 2021 г.

8. Российский статистический ежегодник 2015. - Росстат: 2015 г.: стр.636, 642; «Россия в 2020 году показала рекорд по поставкам продовольствия за рубежом». - РБК, 9 марта 2021 г. Available at: <https://www.rbc.ru/business/09/03/2021/604217269a79471196c1131b>, 15 апреля 2021 г.

9. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы. Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70110644/>, 10 октября 2019 г.;

10. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2020 г. №375 "О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия». Available at: <https://base.garant.ru/73841082/>, 8 января 2021 г.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

Овчинников О.Г. 2019. Аграрная политика государства в России и США: сравнительный анализ. Часть 1. *США & Канада: экономика, политика, культура*, №12. с.7-24; часть 2: 2020, №2, с.5-25.

Овчинников О.Г. 2020. Аграрная политика государства в России и США: сравнительный анализ. Часть 2. *США & Канада: экономика, политика, культура*, №2, с.5-25.

Овчинников О.Г. 2019. Сельскохозяйственный закон 2018 г.: основные положения и тенденции в государственной аграрной политике США. *Экономика сельского хозяйства России*, №8, с. 87-100.

Овчинников О.Г. 2019. Администрация Д.Трампа и аграрная политика государства в США: возможны ли перемены? *Россия и Америка в XXI веке*, №3. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760007118-6-1/>

## REFERENCES

Ovchinnikov O.G. 2019. Agrarnaia politika gosudarstva v Rossii i SShA: sravnitel'nyi analiz [Agrarian policy of the state in Russia and the U.S.: comparative analysis] Part 1 (In Russ.). *USA & Canada: economics, politics, culture*, No.12, p. 7-24.

Ovchinnikov O.G. 2020. Agrarnaia politika gosudarstva v Rossii i SShA: sravnitel'nyi analiz [Agrarian policy of the state in Russia and the U.S.: comparative analysis] Part 2 (In Russ.). *USA & Canada: economics, politics, culture*, No.2, p. 5-25.

Ovchinnikov O.G. 2019. Sel'skokhoziaistvennyi zakon 2018 g.: osnovnye polozheniia i tendentsii v gosudarstvennoi agrarnoi politike SShA [2018 Farm Bill: the main provisions and trends in the U.S. state agrarian policy] (In Russ.). *The Economy of Russian Agriculture*, No. 8, p.87-100.

Ovchinnikov O.G. 2019. Administratsiia D. Trampa i agrarnaia politika gosudarstva v SShA: vozmozhny li peremeny? [The State Agrarian Policy of Donald Trump Administration: Are Changes Possible?] (In Russ.). *Russia and America in the 21st Century*, No.3. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760007118-6-1/>

## 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

**Oleg G. OVCHINNIKOV**, Senior Re-  
searcher, *Institute for the U.S. and Canadian  
Studies, Russian Academy of Sciences (IS-  
KRAN)*,  
2/3 Khleby per., Moscow 121069, Rus-  
sian Federation

Статья поступила 18.05.2021.

Поступила после рецензирования 8.06.2021.

Принята к публикации 14.06.2021.