

УДК 338.43.02

DOI: 10.31857/S268667300017219-0

Современные тенденции развития аграрного сектора и аграрной политики Шок во время пандемии 2020 г. в аграрном секторе России и США: причины, последствия, и меры по преодолению

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. Публикация завершает серию статей, посвящённых сравнительному анализу аграрной политики в России и США в период кризиса, вызванного пандемией COVID-19. В двух предыдущих разделах работы изучались тенденции, непосредственно предшествующие этому кризису, здесь проводится комплексный анализ действий государства в период локдауна, а также рассматриваются их последствия для агропродовольственного рынка обеих стран. Выявляются основные различия в принципах, подходах и механизмах мер аграрной политики, реализованных государством для нивелирования последствий пандемии в аграрном секторе экономики и продовольственном рынке России и США.

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. Шок во время пандемии 2020 г. в аграрном секторе России и США: причины, последствия, и меры по преодолению. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2021, 51(11):38-53. DOI: 10.31857/S268667300017219-0

Current trends in the development of the agricultural sector and agricultural policy The 2020 Shock in the Agricultural Sector of Russia and the United States Caused by the COVID-19 Pandemic: Causes, Consequences, and Measures to Overcome it

Oleg G. Ovchinnikov

*Institute for the U.S. and Canadian Studies,
Russian Academy of Sciences (ISKRAN),
2/3 Khleby per., Moscow 121069, Russian Federation
ORCID: 0000-0002-8957-5665 e-mail: olego-2005@yandex.ru*

Abstract: This article concludes a series of three articles devoted to a comparative analysis of agricultural policy in Russia and the United States during the crisis caused by the COVID-19 pandemic. If the previous two sections of the work studied the trends immediately preceding this crisis, then it provides a comprehensive analysis of the state's actions during the lock-

down announced as a result of the COVID-19 pandemic, as well as their consequences for the agro-food market of both countries. The main differences in the principles, approaches and mechanisms of agricultural policy measures implemented by the state to offset the consequences of the pandemic in the agricultural sector of the economy and the food market of Russia and the United States are revealed.

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(11):38-53. DOI: 10.31857/S268667300017219-0

ВВЕДЕНИЕ

Пандемия COVID-19 в 2020 г. привела к необходимости ввести комплекс жёстких ограничительных мер в различных сферах жизни, получивших название «локдаун». Экономические ограничения имели ощутимые последствия для большинства отраслей экономики, включая АПК. Учитывая особую роль, которую играет в обществе продовольственный сектор экономики, для стабилизации ситуации дополнительно к мерам, применяемым в обычной практике регулирования, были предприняты экстренные меры. Их масштаб и глубина были различны и зависели от национальных особенностей аграрного сектора, а также от состояния (развитости) производства и существующей аграрной политики. Последние два аспекта были рассмотрены в предыдущих частях работы. В этой статье проводится сравнительный анализ ситуации, сложившейся в аграрном секторе России и США в 2020 г., а также анализ ответных мер правительств для сглаживания последствий пандемии.

АГРАРНЫЙ СЕКТОР И АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

Производство, спрос на сельхозпродукцию и влияние локдауна

Наибольшее влияние на сельское хозяйство локдаун, объявленный в конце марта 2020 г., оказал в апреле-мае, отчасти в июне, хотя последствия имели отсроченный характер и ощущаются до сих пор. Это воздействие имело избирательный – в зависимости от отрасли – характер.

Так, из-за режима самоизоляции на 30% сократились объёмы потребления свежих овощей, а оптовая цена упала на 50%. Хотя падение цен и пришлось на период их сезонного снижения, что позволяет предположить, что локдаун был не единственной причиной, однако такое воздействие было несомненно. По оценкам Национального союза производителей плодов и овощей, рентабельность тепличного производства в среднем находилась до локдауна на уровне 9–12%, и такое снижение продаж и цен стало серьёзным ударом [1].

По ряду видов плодоовощной продукции из-за нарушения логистических цепочек и закрытия сельскохозяйственных рынков, возникли прямые потери продукции из-за того, что невозможно было вывезти её от производителя на реализацию. В апреле закрылись все рынки и ярмарки выходного дня, и продавать свою продукцию фермерам и мелким производителям (крестьянским хозяйствам) стало практически нигде. К пострадавшей части агробизнеса можно причислить производителей дорогостоящих продуктов с высокой себестоимостью, поставщиков продукции в рестораны и другие предприятия общепита, которые в период пандемии оказались закрыты.

Первые официальные итоги воздействия локдауна на сельское хозяйство были подведены в выступлении президента России В.В. Путина на совещании по ситуации в сельском хозяйстве и пищевой промышленности 20 мая 2020 г., и были достаточно оптимистичными: «По мнению экспертов, сельское хозяйство и пищевая промышленность оказались в меньшей степени затронуты ограничениями из-за эпидемии коронавируса, чем другие отрасли экономики, однако и здесь есть риски снижения доходов, увеличения производственных затрат» [2], [3]. На конец мая 2020 г. официальная суммарная оценка потерь в выручке сельхозпроизводителей находилась в пределах 10% [2].

По прошествии времени можно констатировать, что основные последствия пандемии имели в России отсроченный характер. По образному выражению одного из представителей агробизнеса, высказанному ещё в самом начале пандемии, «последствия кризиса догонят агросферу позже – когда придёт время закупать семена, корма, средства для защиты растений, обновлять технику и организовывать логистику» [2]. И, действительно, уже в конце весны заметно подорожали компоненты комбикормов, некоторых ветеринарных препаратов.

Однако не только это стало причиной временно «замороженных» проблем АПК: к тому времени накопился большой перечень проблем, от которых страдает не только каждая отдельная отрасль, но и экономика страны в целом. Так, участники выставки «Агросалон-2020» в октябре 2020 г. назвали дебиторскую задолженность, необходимость в компонентах при маленьких объёмах рынка, неэффективную экономическую политику, низкие стандарты обучения. В аграрном секторе, по мнению экспертов, «множество отрицательных моментов: ограничения, которые ввели ещё в марте из-за пандемии, снижение покупательской способности. Мы можем опираться на очень простые цифры. Не на данные, высосанные из пальца, при которых у нас всё растёт, а на количество уплаченных НДСЛ» [4]. В полной мере указанные проблемы проявились в конце года и связаны с действиями правительства России по регулированию цен на ряд продуктов питания, в частности, на сахар и растительное масло.

Эксперты Центра отраслевой экспертизы Россельхозбанка выделили три ключевых фактора влияния кризиса, вызванного пандемией, на российский АПК. В их числе рост валютного курса, снижение объёма внутреннего рынка продовольствия и разрыв глобальных производственно-сбытовых цепочек. Исходя из степени влияния этих факторов, Россельхозбанк составил рейтинг от-

раслей сельского хозяйства, перед которыми открываются новые возможности для роста, несмотря на кризис. В их числе отрасли, ориентированные на экспорт: производство зерна, масличных и продуктов их переработки, а также рыбохозяйственный комплекс – отрасли, которые получают мощную поддержку от снизившегося курса рубля [1].

Официальные оценки производственных результатов 2020 г. были отражены в изменениях Госпрогаммы, утверждённых в конце декабря 2020 г. согласно постановлению № 2469 от 31.12.2020. В соответствии с ними было указано на снижение инвестиций в основной капитал аграрного сектора – в 2020 г. индекс составил 92,5% вместо 107,7% в предыдущей редакции. При этом в пояснительной записке отмечается, что в целом по экономике ожидается падение инвестиций на 12%. Согласно другим корректировкам, в 2021 г. вложения в аграрную отрасль должны продолжить своё снижение (на 2,4%), восстановление позитивной динамики Минсельхоз ожидает лишь с 2022 года (прирост на 3%) [5].

По итогам года продукция аграрного сектора во всех категориях в фактически действовавших ценах, по данным Росстата, выросла в 2020 г. более, чем на 5,3% – до 6,11 трлн руб. В то же время в постоянных ценах вследствие опережающего уровня инфляции на продовольственные товары она снизилась примерно на 1,4% [6]. Официальные результаты деятельности АПК по отдельным видам продукции в 2020 г. по сравнению с предыдущими годами приведены в табл. 1.

Таблица 1

Производство аграрной продукции в России, 2018–2020 гг.

Наименование продукции	2018	2019	2020	2020/19, %
Зерно*	112,32	120,29	132,61	10%
Сахарная свекла	42,00	54,26	33,87	-38%
Семена подсолнечника *)	12,74	15,31	13,25	-13%
Льноволокно, тыс. т	26,00	29,00	28,00	-3%
Картофель	22,34	22,04	19,62	-11%
Овощи	13,66	14,14	13,77	-3%
Скот и птица на убой (в убойном весе)	10,62	10,94	11,25	3%
Молоко	30,61	31,38	32,25	3%
Яйца, млн штук	44,97	44,90	44,96	0%
Шерсть (в физическом весе)	36,02	31,02	32,02	3%

*в весе после доработки.

Рассчитано по: Россия в цифрах 2021. - Росстат, 2021. – Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12993>, 20 сентября 2021 г.

Нетрудно заметить, что по целому ряду видов сельхозпродукции производство сократилось. Утверждать, что это влияние пандемии нельзя, так как большей частью эти изменения носили конъюнктурный (среднесрочные изменения ситуации на рынке) или циклический, связанный с погодными условиями, характер. Следует также отметить, что сельское хозяйство достаточно инертная, с относительно длинным циклом производства и значительной капитализацией,

отрасль. Поэтому краткосрочные колебания рынка, как правило, не оказывают существенного влияния на изменение структуры производства.

Антикризисные меры правительства России во время пандемии

Начало мерам противодействия пандемии со стороны правительства России было реально положено 17 марта 2020 г., когда был принят «План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции» [7]. Он включал план мероприятий в четырёх направлениях, в том числе: (1) обеспечение товарами первой необходимости и поддержки населения; (2) поддержка отраслей экономики, оказавшихся в зоне риска; (3) поддержка малого и среднего предпринимательства; (4) общесистемные меры. В исполнение плана, в последующие дни был принят ряд постановлений правительства, содержащий конкретные меры поддержки. 26 марта был официально объявлен локдаун – жёсткий режим противодействия распространению коронавирусной инфекции, предусматривающий закрытие границ, введение режима нерабочих дней, самоизоляцию граждан и ограничения деятельности предприятий и организаций целого ряда секторов экономики. 2 апреля постановлением Правительства РФ №409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики» был принят первый пакет мер поддержки субъектов экономики, занятых в сферах деятельности, наиболее пострадавших в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. Он затрагивал в основном налоговую сферу, и предусматривал следующие меры: продление сроков предоставления налоговых деклараций, а также уплаты ряда налогов и страховых взносов; мораторий на срок в два месяца на выездные проверки налоговых органов; приостановление либо отсрочку действия налоговых санкций [9]. Меры носили общеэкономический характер и оказали наибольшее влияние на экономическую ситуацию в стране.

В числе конкретной поддержки следует отметить меры, реализованные в соответствии с постановлением правительства РФ № 1022 от 11.07.2020 г. «О внесении изменений в Правила предоставления из федерального бюджета субсидий российским кредитным организациям, международным финансовым организациям и государственной корпорации развития "ВЭБ.РФ", на возмещение недополученных ими доходов по кредитам...» – было принято решение о пролонгации и отсрочкам по льготным краткосрочным и инвестиционным кредитам, предоставленным сельхозпроизводителям на срок до одного года при условии, что срок кредитного договора истекает в 2020 г. [8]. Для компенсации убытков, понесённых уполномоченными банками вследствие такого решения, за счёт бюджетных средств им запланирована выплата в размере 10 млрд руб., в том числе 4 млрд руб. в 2020 г. и 6 млрд в 2021 г. [9]. Согласно заявлению премьер-министра М. Мишустина, настоящая мера «даст аграриям, чьи сезонные виды деятельности включены в перечень, возможность получить отсрочку или рассрочку по налоговым платежам при условии, что половина их дохода получена от этих сезонных работ» [10]. Следует отметить, что, как и в случае с другими кризисными периодами, в период локдауна 2020 г. коммерческие банки оказались бенефициарами.

На момент начала пандемии, в соответствии с информацией от руководителей МСХ России, общий объём средств федерального бюджета, предусмотренный на развитие отечественного АПК, был запланирован в сумме 319,5 млрд руб., в том числе на реализацию мероприятий Госпрограммы развития сельского хозяйства – 283,6 млрд руб. [11].

В то же время уже в соответствии с «Национальным докладом о ходе и результатах реализации в 2020 году Госпрограммы», представленным в июле 2021 г., данные по финансированию упомянутой Госпрограммы выглядели так: всего бюджетные ассигнования, предусмотренные в её паспорте на 2020 г. – 283,6 млрд руб., утверждено федеральным законом о бюджете на 2020 год – 283,6 млрд руб., кассовое исполнение – 271,3 млрд руб., или 95,7% плана [12]. Таким образом, несмотря на декларации чиновников, финансирование Госпрограммы в реальности уменьшилось.

Из средств, предусмотренных на поддержку АПК 30 млрд руб. планировалось выделить на стимулирование экспорта. Властями была поставлена задача довести объём экспорта аграрной продукции до 25 млрд долл. [13] По факту эти планы были существенно перевыполнены.

Так, российский экспорт продукции АПК в 2020 г. побил все предыдущие рекорды. По подсчётам федерального центра «Агроэкспорт» МСХ, Россия поставила в другие страны 79 млн т сельхозпродукции и продовольствия на 30,7 млрд долл., что на 20% больше как в денежном, так и в натуральном выражении, по сравнению с 2019 г. [14]. Справедливости ради, следует отметить, что указанный рост во многом был обязан не столько мерам господдержки, сколько образованию дефицита продукции на мировом рынке, а также, как следствие, резкому росту цен на неё.

В течение 2020 г. были приняты важные для отдельных отраслей сельского хозяйства решения. В частности, ФЗ №375 от 23.11.2020 г. было продлено на два года действие ФЗ от 23.06.2016 №187 – освобождение от НДС импорта, реализации или передачи для собственных нужд племенного крупного рогатого скота, племенных свиней, племенных овец, племенных коз, племенных лошадей, племенной птицы (племенного яйца) и полученного от них семени, эмбрионов.

Однако принятых правительством России мер поддержки предпринимателей было недостаточно. Об этом косвенно может свидетельствовать содержание встречи между президентом России и бизнес-омбудсменом Б.Ю.Титовым в декабре 2020 г. Во время неё В.В. Путин высказал намерение «поручить правительству проработать возможность смягчения требований для оказания государственной поддержки предпринимателям, пострадавшим из-за пандемии» [15].

АГРАРНЫЙ СЕКТОР И АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА В США В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

Производство, спрос на сельхозпродукцию и влияние локдауна

В 2020 г. аграрный бизнес в США оказался под воздействием новых факторов, взаимосвязанных друг с другом и не встречавшихся с такой силой и в таких

комбинациях до этого времени. Большая их часть сформировалась в сфере потребления продовольствия, что сказалось на ней отрицательно.

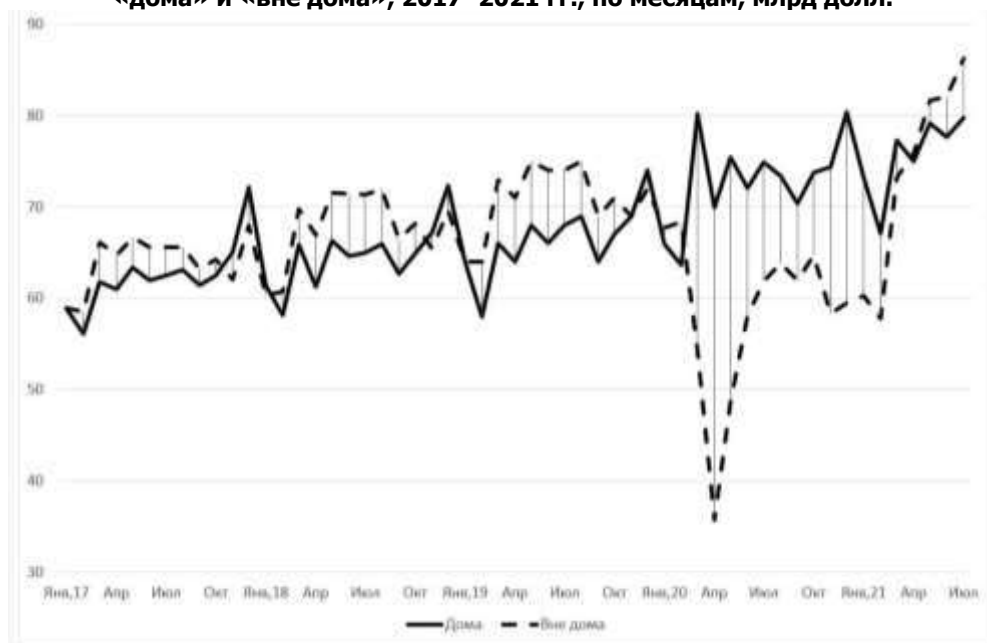
Следствием объявленного во многих отраслях, прежде всего в сфере услуг, локдауна, стал невиданный рост безработицы. К середине апреля она достигла своего максимального значения, составив около 15% трудоспособного населения и с конца апреля начала снижаться, достигнув к середине октября уровня 6,9%. В сельской местности рост был несколько ниже – от 5% в фермерских до 6,4% в промышленных не-метро округах [16]. Рост безработицы и ограничение экономической деятельности отразилось на снижении уровня потребления продовольствия и структуры потребления, особенно в начале пандемии.

На диаграмме 1 представлена динамика потребления продуктов питания в 2020 г. в разрезе «дома» и «вне дома», то есть в системе общественного питания.

Сравнение динамики потребления в 2020 г. с аналогичной динамикой за 2019 г. позволяет отметить, что в марте-апреле 2020 г. потребления продовольствия в сегменте общественного питания обрушилось. Так, в апреле оно сократилось почти наполовину по сравнению с тем же периодом прошлого года. Обороты предприятий общепита так и не пришли в «норму» до конца года, в результате потребление продовольствия за год в них составило около 693 млрд долл. – на 19% меньше, чем в 2019 г. Рост на 9% оборота в розничной торговле (потребление «дома») не смог компенсировать указанные потери, в результате чего общее потребление продовольствия снизилось в США в 2020 г. на 5,4% (1540 млрд долл.) [17].

Диаграмма 1

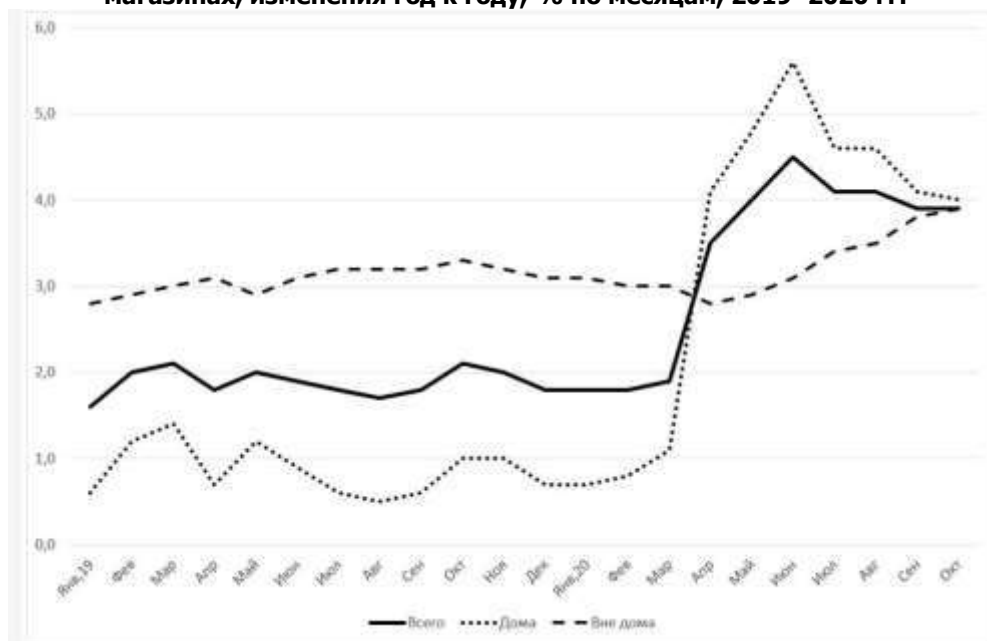
**Динамика потребления продуктов питания в США,
«дома» и «вне дома», 2017–2021 гг., по месяцам, млрд долл.**



Построено по данным из: Monthly sales of food, with taxes and tips, for all purchasers – USDA/ERS, Available at: https://www.ers.usda.gov/webdocs/DataFiles/50606/monthly_sales.xlsx?v=8305.6 (accessed 21.09.2021).

Диаграмма 2

Динамика розничных цен на продукты питания в продовольственных магазинах, изменения год к году, % по месяцам, 2019–2020 гг.



Составлено по: Economic Report of the President, January 2021, Table B–38. Changes in consumer price indexes, p.502.

Ещё один важный фактор, обусловленный локдауном и оказавший существенное влияние на состояние фермерского хозяйства – изменение цен на продовольствие и закупочных цен на сельхозпродукцию. Это изменение имело разнонаправленный характер и стало отражением действия важного механизма рыночной экономики «спрос определяет цены».

На диаграмме 2 представлена динамика индекса розничных цен на продукты питания в продовольственных магазинах в 2019–2020 гг. Нетрудно заметить резкий рост цен в марте, и, особенно, в апреле. В дальнейшем цены начали стабилизироваться, однако по итогам 2020 г. «продуктовая инфляция» в розничной торговле составила около 4%. Такой рост цен был крайне необычен, учитывая, что предыдущие пять лет он находился в среднем в диапазоне -0,2–1,8%, включая -2,0–0,7% инфляцию в розничном секторе («дома») [18].

Противоположность розничным ценам на фермерскую продукцию составили закупочные (табл. 2). Их изменение отличалось в разных отраслях сельского хозяйства. Так, в животноводстве снижение цен было существенным, однако не критичным. Причём наблюдалась следующая закономерность: чем выше после-

дующая степень переработки и ниже зависимость от животноводства, тем меньше было снижение цен.

В то же время для продукции овощеводства и плодородства возникла без преувеличения катастрофическая ситуация – падение за три месяца составило более 50%. Следует, конечно, сделать поправку на сезонное изменение цен, которое, впрочем, не было бы столь значительным без локдауна. Нетрудно заметить зависимость падения цен от того, насколько широко продукция используется в предприятиях общепита, а также как её можно хранить.

Таблица 2

**Изменение закупочных цен на некоторые виды сельхозпродукции,
апрель к январю, 2020 г., %**

апрель - январь, 2020 г. / %							
Продукция		+/-, %		Продукция		+/-, %	
Растениеводство				Животноводство			
Основные культуры		Фрукты/ягоды/овощи					
Пшеница дурум	-6	Морковь	-8	Крупный рогатый скот в убойном весе	-15		
Соя	-10	Лимоны	-13				
Овёс	-10	Орехи миндаль	-17	Свиньи в убойном виде	-21		
Рапс	-12	Кабачки	-37				
Ячмень	-16	Фасоль, бобы	-40	Шерсть	-28		
Сорго	-16	Томаты	-44	Молоко	-31		
Кукуруза	-16	Брокколи	-48	Поросята на откорм	-58		
Подсолнечник	-17	Салат листовой	-50				
Хлопок	-25	Клубника	-69				

Рассчитано по: Coronavirus Food Assistance Program Cost-Benefit Analysis May 14, 2020 - ERS/USDA, p.4-7. – Available at: <https://www.farmers.gov/sites/default/files/documents/CFAP%20CBA%205%2015%202020.pdf> (accessed December 1, 2020).

Локдаун оказывал воздействие на финансовое состояние фермеров и представителей агробизнеса не только из-за неблагоприятных колебаний цен, и соответствующего снижения дохода от реализации произведенной продукции. Среди весомых отрицательных факторов следует отметить ещё два.

Во-первых, это потери вследствие перебоев в производстве из-за нарушений в логистике и снижения доступности рабочей силы и других ресурсов.

Во-вторых, это потеря доходов фермеров от внефермерской занятости вследствие приостановки работы предприятий и организаций в период локдауна. В целом такой доход, по некоторым оценкам, составил в 2019 г. около 200 млрд долл., что существенно больше, чем размер чистой прибыли, полученной в фермерском хозяйстве (79,1 млрд долл.) [19]. В структуре внефермерского дохода большую часть (около 75%) составляют поступления от зарплат и прочего бизнеса, получаемые фермерами в основном в небольших компаниях малого бизнеса, который как раз и стал эпицентром кризиса 2020 года [20].

Подытоживая сказанное можно суммировать тот перечень проблем, которые возникли вследствие локдауна в аграрном секторе США. В их числе:

1. Безработица и снижение потребления продовольствия.
2. Отрицательная динамика цен на продовольствие и сельхозпродукцию.

3. Снижение финансовых показателей фермерских хозяйств и домохозяйств.

4. Сбои в логистике, вызванные нарушением структуры спроса.

На смягчение отрицательного воздействия этих проблем на сельское хозяйство была направлена система мер, предпринятых государством в рамках программы по стабилизации ситуации в агропродовольственном секторе экономики. Её анализ проведён ниже.

Во многом именно благодаря поддержке государства в целом 2020 год сложился в финансовом аспекте для фермерского хозяйства США достаточно удачно. Так, чистая прибыль фермеров выросла до рекордных 94,6 млрд долл., что было почти на 20% больше, чем в 2019 г. Из них 45,7 млрд пришлось на прямую поддержку по государственным программам (*Federal Government Direct Program Payments*) [21]. Эта сумма стала рекордной (в номинальном исчислении) за всю историю государственного регулирования аграрного сектора США.

Кризис также не отразился на собственно выпуске аграрной продукции. В табл. 3 представлены данные по производству основных видов сельхозпродукции в 2020 г. по сравнению с предыдущим.

Таблица 3

Производство основных видов сельхозпродукции в США, 2019–2020 гг., млн т

Продукция	2019	2020	2020/2019
Кукуруза	346,0	360,2	4,1%
Пшеница	52,6	49,7	-5,5%
Соевые бобы	96,7	112,7	16,6%
Производство мяса, всего			
в том числе красное мясо	25,0	25,2	1,1%
Говядина	12,3	12,3	0,0%
Свинина	12,5	12,8	2,4%
мясо птицы	22,6	22,8	1,2%
Молоко	99,1	101,2	2,2%

Составлено по: USDA/ERS Outlooks, September 2021: Wheat Outlook Monthly Tables, Available at: <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=102129>; Oil Crops Outlook Tables, Available at: <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=102097>; Livestock, Dairy, and Poultry Outlook, Available at: <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=102167>. (accessed 25.09.2021).

Нетрудно заметить, что существенных (критических и негативных) изменений в объёмах выпуска продукции не произошло. Тенденция роста выпуска сельхозпродукции продолжается.

Антикризисные меры администрации США во время пандемии

Мы подробно описываем меры, целевым образом принятые в отношении фермерского хозяйства и продовольственного рынка. В то же время часть программ общеэкономического характера, принятая в масштабном по широте мер и объёмам финансирования базовом антикризисном законе «О помощи в связи с

коронавирусом, чрезвычайной помощи и экономической безопасности» (*Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act, CARES*), была нацелена на то, чтобы стимулировать потребление, а также поддержать предпринимателей, включая малый бизнес. Закон общей стоимостью 2,2 трлн долл. был подписан президентом Д. Трампом 27 марта 2020 г. и предусматривал следующие основные виды поддержки. Во-первых, прямые выплаты населению, в том числе 300 млрд долл. единовременных денежных выплат отдельным гражданам и 260 млрд долл. на увеличение размера пособий по безработице; во-вторых, ряд программ льготного кредитования предпринимателей (350 млрд долл. малому бизнесу и 500 млрд долл. – корпорациям), 340 млрд долл. – правительствам штатов и местным властям. Безусловно, все эти меры оказали значительное стимулирующее влияние на экономику страны [22].

Первой масштабной «специализированной» антикризисной мерой в отношении АПК стала Программа поддержки агропродовольственного комплекса в период пандемии коронавируса (*Coronavirus Food Assistance Program, CFAP*), объявленная Минсельхозом США 17 апреля 2020 г. На её реализацию первоначально было предусмотрено в целом 19 млрд долл. со следующими декларируемыми целями:

- оказание жизненно важной поддержки фермерам;
- поддержание целостности цепочки поставок продовольствия;
- обеспечение доступа каждого гражданина страны к продовольствию, в котором он нуждается.

Для достижения поставленных целей программа включала в себя два основных элемента (подпрограммы), в том числе (1) прямую поддержку фермеров; (2) стабилизацию рынка сельхозпродукции.

Подпрограмма прямой поддержки была предназначена для компенсации потерь сельхозпроизводителей от неблагоприятных изменений цен (падения более чем на 5%) в связи с дополнительными издержками, вызванными колебаниями спроса и краткосрочным переизбытком предложения, вызванных локдауном. Разница цен рассчитывалась в период между серединой января и серединой апреля. Для этой цели первоначально были предусмотрены средства в сумме 16 млрд долл. Платежи производились из двух источников:

- 1) 9,5 млрд долл. – из средств, предусмотренных законом «О помощи в связи с коронавирусом...» на компенсацию потерь от снижения цен;
- 2) 6,5 млрд долл. – из средств Товарно-кредитной корпорации на компенсацию «рыночных потрясений».

В сентябре 2020 г. было объявлено о пролонгации Программы поддержки агропродовольственного комплекса, получившей название CFAP-2. Приём заявок на участие в ней был продлен до 11 декабря, её планировалось израсходовать дополнительно 14 млрд долл., все они – из средств ТКК.

Следует отметить, что, хотя Программа CFAP-2 и стала основной в деле стабилизации состояния пострадавших от локдауна отраслей АПК, но её подходы далеко не исчерпывали перечень всех мер, предпринятых государством для ста-

билизации ситуации в агропродовольственном секторе в этот период. Среди таковых можно выделить следующие основные направления [23]:

- многочисленные послабления в требованиях различных программ;
- изменения в контролирующих функциях МСХ, ослабляющие действие негативных последствий локдауна.

Особо следует отметить изменения в программах продовольственной помощи, финансирование которых составляет большую часть бюджета МСХ США. В результате резко выросло участие в них граждан. Так, например, если в 2019 г. число участников составляло в среднем около 35 млн человек, то в апреле 2020 г. оно превысило 43 млн, что превысило на 15% аналогичный показатель годом ранее [24].

Следует подчеркнуть, что перечисленные меры включают только вновь введенные и не затрагивают широкий перечень мер, осуществлявшихся в уже существующих сотнях программ Министерства сельского хозяйства.

Влияние предпринятых мер во время пандемии на сельское хозяйство и потребительский рынок в России и США

Подводя итоги анализу ситуации в АПК США и России в 2020 г., а также мер, предпринятых правительствами обеих стран для смягчения последствий локдауна, можно отметить следующее.

1. Различия в финансовом результате деятельности производителей сельскохозяйственной продукции

Если в качестве критерия состояния сельского хозяйства принять конечный финансовый результат деятельности отрасли за 2020 год, то можно увидеть, что ситуация в России и США несколько различается.

Стоимость произведённой в 2020 г. сельскохозяйственной продукции составила 6,11 трлн руб., что выше по сравнению с 2019 г. на 5,3%, опережая официальный уровень инфляции (4,8%), но ниже его «продовольственной» составляющей (6,7%). Этот рост происходил преимущественно за счёт отраслей растениеводства (+7,3%), тогда как рост выпуска отраслей животноводства составил всего 3,2%. В товарной структуре основным драйвером роста стали зерновые, валовой сбор которых вырос в 2020 г. на 10% до 132,6 млн т [6].

Финансовую картину, сложившуюся в сельском хозяйстве России можно описать следующим образом. В целом финансовое состояние российских аграриев несколько ухудшилось. Исключение составили немногие производители, в том числе ряда ориентированной на экспорт продукции, в частности зерна и маслосемян. Несомненно, вследствие ограничений, а также падения доходов населения, пострадали мелкие производители, осуществляющие сбыт своей продукции на рынках, ярмарках, в сети предприятий общественного питания.

Основные производственные и финансовые итоги деятельности аграрного сектора США в 2020 г. по всем показателям были выше, чем в допандемийном 2019 г. Очевидно также, что, помимо несколько улучшившейся конъюнктуры цен аграрного рынка, значительную роль в этом сыграла беспрецедентно боль-

шая прямая поддержка фермеров, достигшая в этом году 47 млрд долл. Она была выплачена как по уже имевшимся до локдауна программам поддержки, так и по специальной антикризисной Программе. Это разительно отличается от российской практики, где прямая поддержка сельхозпроизводителям была оказана на практически уже сложившемся, без учёта новых возникших реалий, уровне [Овчинников О.Г. 2019: 7–24].

2. Характер (последовательность и системность) действий правительств

Следует отметить нерешительность и неопределенность в действиях российского правительства, в частности, МСХ России. Показательными в этом смысле могут быть такие их характеристики, как растянутые по времени меры, причём незначительного и выборочного характера, дебаты и обсуждения в правительственных структурах «стоит или не стоит» и каких аграриев поддерживать, заявления официальных лиц, впоследствии не подкрепленные практикой, и т.д. и т.п. Среди возможных объяснений данного факта может быть низкий уровень компетенции лиц, ответственных за государственное регулирование аграрного сектора в России. Последующие события в декабре 2020 г. с грубым административным вмешательством в механизм ценообразования на сахар и растительное масло, только подтверждают такой вывод [Овчинников О.Г. 2021].

В противоположность им, действия американского правительства, в частности аграрного ведомства, были последовательными, оперативными и чёткими. Уже первый, принятый в марте закон «О помощи, льготах и экономической безопасности...» имел комплексный характер, его меры оказали сильную поддержку потребительскому рынку, включая продовольственный. Второй мерой комплексного характера стала специализированная Программа поддержки агропродовольственного комплекса в период пандемии коронавируса, принятая в апреле и дополняющая меры закона специфическими мерами поддержки аграриев.

Таким образом, действия государства в США по нивелированию последствий, вызванных локдауном в аграрном секторе, носили гораздо более профессиональный характер, чем в России.

3. Особенности продовольственного рынка и характер воздействий на него государства

Следует отметить две важные особенности продовольственного рынка в России и США, оказавшие существенное влияние на сложившуюся в период локдауна ситуацию.

Во-первых, при той нерешительности, непоследовательности и некомпетентности, которую проявило российское правительство, агропродовольственный рынок страны потерпел бы существенный урон, если бы не одно очень важное обстоятельство. Последствия локдауна оказались в России не столь существенны, как в США, вследствие незрелости системы общественного питания, оказавшейся в период локдауна под сильными ограничениями и резко уменьшившей свои обороты. Так, в России доля предприятий общепита в структуре реализации продуктов питания составляла на момент, предшествующий локдауну, по некоторым оценкам, около 10%. Аналогичный показатель в США составлял около 55%.

Во-вторых, другим фактором, осложнившим ситуацию на продовольственном рынке России, стал в целом очень низкий уровень жизни большинства граждан страны. Если в США доля затрат на питание в бюджете среднего гражданина составляет 10–12%, то в России этот показатель, по разным оценкам, колеблется от 35 до 50%. В этих условиях, потеря работы (доходов), а также опережающий рост цен на продовольствие вследствие нарушений, вызванных локдауном, крайне негативно отразился на благосостоянии большинства россиян. Компенсирующих выплат, подобных (по размеру, охвату получателей и оперативности выдачи) тем, которые были произведены в США, российские граждане не получили. Результатом этого стал обвал реальных доходов населения, составивший, по официальным данным Росстата, 3,6%, хотя в реальности он был, конечно же, больше [25].

Прямым следствием этого состояния населения стало падение спроса на ряд продуктов питания, что самым отрицательным образом сказалось на состоянии российского продовольственного рынка, вызвав стагнацию отпускных цен, и, как следствие – падение доходов сельхозпроизводителей и рост фальсификата.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги анализу событий 2020 года на агропродовольственном рынке России и США и реакции на них государства, можно сказать, что они, хотя в результате и не оказались критичными для аграрного производства обеих стран, но стали хорошей проверкой эффективности существующих в них систем государственного регулирования.

Без сомнения, можно утверждать, что российская система государственного управления в аграрной сфере, в отличие от существующей в США, показала свою крайне низкую дееспособность. Серьёзных последствий для российского агропродовольственного рынка низкой эффективности аграрной политики государства удалось «избежать» вследствие его особенностей, равно, как и особенностей российского социума. В то же время, очевидно, что без кардинальных перемен в этом разделе экономической политики правительства России, надеяться на динамичное развитие аграрного сектора и стабильное состояние продовольственного рынка России не приходится [Овчинников О.Г. 2020: 5–25].

ИСТОЧНИКИ

1. АПК под влиянием пандемии COVID-19: кто поможет сельскому хозяйству? *Деловая газета-Юг*, 02.06.2020. Available at: <https://www.dg-yug.ru/article/110946.html> (accessed 2.06.2021).
2. Эксперты рассказали, как работает фермерский бизнес в условиях пандемии. ТАСС, 21.05.2020. Available at: <https://tass.ru/ekonomika/8526057> (accessed 15.06.2021).
3. Стенограмма совещания о ситуации в сельском хозяйстве и пищевой промышленности 20 мая 2020 года – Сайт Президента РФ Available at: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-soveschaniya-o-situacii-v-selskom-hozjaistve-i-pischevoi-promyshlennosti-20-05-2020.html> (accessed 4.02.2021).
4. Агросалон 2020: Последствия пандемии, меры поддержки и цифровизация АПК. *Крестьянские Ведомости*, 08.10.2020. Available at: <https://kvedomosti.ru/news/agrosalon-2020-posledstviya-pandemii-meryi-podderzhki-i-cifrovizaciya-apk.html> (accessed 4.02.2021).

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2469 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия». *Официальный интернет-портал правовой информации*, 09.01.2021. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202101090050> (accessed 15.06.2021).

6. Россия в цифрах 2021. Росстат, 2021. Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12993> (accessed 20.09.2021).

7. Сельхозпроизводители должны получать дополнительные меры поддержки в условиях пандемии. *БезФормата*, 29.05.2020. Available at: <https://arhangelsk.bezformata.com/listnews/larisa-sergeeva-selhozproizvoditeli/84394726/> (accessed 15.06.2021).

8. Постановление Правительства РФ от 11 июля 2020 г. №1022 «О внесении изменений в Правила предоставления из федерального бюджета субсидий российским кредитным организациям, международным финансовым организациям и государственной корпорации развития "ВЭБ.РФ" на возмещение недополученных ими доходов по кредитам...». Информационно-правовой портал *Гарант.ру*, 27.07.2020. Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74300235/> (accessed 15.06.2021).

9. Правительство утвердило постановление об отсрочке платежей по льготным кредитам для аграриев. Сайт Правительства России. 20.07.2020. Available at: <http://government.ru/news/40061/> (accessed 15.06. 2021).

10. Российским аграриям придумали новые меры поддержки. *Росбалт*. 20.07.2020. Available at: <https://www.rosbalt.ru/business/2020/07/20/1854586.html> (accessed 15.06.2021).

11. Минсельхоз России усовершенствовал механизмы господдержки в 2020 году. Сайт МСХ России, 07.02.2020. Available at: <https://mcx.gov.ru/press-service/news/minselkhoz-rossii-usovershenstvoval-mekhanizmy-gospodderzhki-v-2020-godu/> (accessed 15.06.2021).

12. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2020 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Сайт МСХ России. Available at: <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/953/953ee7405fb0ebba38a6031a13ec0021.pdf> (accessed 10.09. 2021).

13. Минсельхоз России провёл итоговое заседание Коллегии МСХ РФ, 02.09.2020. Available at: <https://mcx.gov.ru/press-service/news/minselkhoz-rossii-provel-itogovoe-zasedanie-kolleгии-57261/> (accessed 15.06.2021).

14. Россия в 2020 году показала рекорд по поставкам продовольствия за рубеж. *РосБизнесКонсалтинг*. 09.03.2021 Available at: <https://www.rbc.ru/business/09/03/2021/604217269a79471196c1131b> (accessed 15.06.2021).

15. Рабочая встреча с Уполномоченным по защите прав предпринимателей Борисом Титовым. Сайт Президента России, 28.12.2020. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64755> (accessed 15.06.2021).

16. The COVID Pandemic and Rural America. USDA/ERS. Available at: <https://www.ers.usda.gov/covid-19/rural-america/> (accessed 15.06.2021).

17. Monthly sales of food, with taxes and tips, for all purchasers. USDA/ERS. Available at: https://www.ers.usda.gov/webdocs/DataFiles/50606/monthly_sales.xlsx?v=8305.6 (accessed 21.09.2021).

18. Economic Report of the President, January 2021, Table B-38. Changes in consumer price indexes, p.502.

19. Farm Household Income and Characteristics. USDA/ERS. Available at: <https://www.ers.usda.gov/webdocs/DataFiles/48870/table02.xlsx?v=8927.6> (accessed 25.09.2021); 2021 Farm Sector Income Forecast sheets. USDA/ERS, September 2, 2021. Available

at: https://www.ers.usda.gov/media/0lopunto/farmsectorindicators_september2021.xlsx (accessed 25.09. 2021).

20. Farms and Farm Households During the COVID-19 Pandemic. USDA/ERS. <https://www.ers.usda.gov/covid-19/farms-and-farm-households/> (accessed 25.09. 2021).

21. 2021 Farm Sector Income Forecast sheets. USDA/ERS, September 2, 2021. Available at: https://www.ers.usda.gov/media/0lopunto/farmsectorindicators_september2021.xlsx (accessed 25.09.2021).

22. The CARES Act Has Passed: Here Are The Highlights. *Forbes*, March 29, 2020. Available at: <https://www.forbes.com/sites/leonlabrecque/2020/03/29/the-cares-act-has-passed-here-are-the-highlights/?sh=4dce858268cd> (accessed 25.09.2021).

23. Coronavirus and USDA Assistance for Farmers. USDA. Available at: <https://www.farmers.gov/coronavirus> (accessed 1.12.2020).

24. Food Assistance. USDA. Available at: <https://www.usda.gov/coronavirus/food-assistance> (accessed 1.12.2020).

25. Уровень жизни населения. Росстат. Available at: <http://astrastat.gks.ru/storage/mediabank/g5VXROMO/Уровень%20жизни%20населения%20в%202020%20году.pdf> (accessed 25.09.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Овчинников О.Г. Аграрная политика государства в России и США: сравнительный анализ. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2019. №12. с.7-24. Available at: <http://ras.jes.su/usa-canada/s268667300007685-3-1>

Овчинников О.Г. Регулирование рынка сахара в России: причины событий, последствия предпринятых мер и возможные альтернативы. *Сахарная свёкла*, 2021 №6. Available at: http://sugarbeet.ru/archive/article/_199/regulirovanie-rynka-sahara-v-rossii-prichiny-sobytij/

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

REFERENCES

Ovchinnikov O.G. Agricultural State Policy in Russia and the U.S. *USA & Canada: economics, politics, culture*. 2019; 12:7-24.

Ovchinnikov O.G. State Regulation of Sugar Market in Russia: the causes of the events, the consequences of the measures taken and possible alternatives. *Sugar beets*, 2021; 6.

Ovchinnikov O.G. Agricultural State Policy in Russia and the U.S. *USA & Canada: economics, politics, culture*. 2020; 2:5-25.

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 15.09.2021.

Поступила после рецензирования 22.09.2021.

Принята к публикации 23.09.2021.

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