

УДК 338.242

DOI: 10.31857/S268667300007685-3

Аграрная политика государства в России и США: сравнительный анализ

О.Г. Овчинников

Институт США и Канады РАН (ИСКРАН),

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8957-5665> olego-2005@yandex.ru

Статья поступила 19.10.2019.

Резюме: На современном этапе развития аграрного сектора экономики меры государственного регулирования являются важнейшим условием его стабильности и прогресса. На протяжении последних более чем 200 лет, а особенно с 1930-х годов в США создана высокоэффективная система мер аграрной политики. Во многом благодаря её существованию страна является признанным лидером современного аграрного мира. Аграрный сектор России, несмотря на почти 30-летний период проведения рыночных реформ, находится в весьма неоднозначном состоянии – явные достижения сопровождаются рядом хронических проблем. По мнению автора, в значительной мере ответственность за такое состояние лежит на несовершенном характере реализуемой правительством РФ аграрной политики.

В работе проводится сравнение различных аспектов организации аграрной политики в России и США, выявлены несоответствия основным принципам организации оптимальной системы мер государственного регулирования аграрного сектора, предложены рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: аграрный сектор США, аграрный сектор России, аграрная политика США, аграрная политика России, государственное регулирование аграрного сектора в США, государственное регулирование аграрного сектора в России

Для цитирования: Овчинников О.Г. Аграрная политика государства в России и США: сравнительный анализ. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2019; 49(12): 7-21. DOI: 10.31857/S268667300007685-3

Agrarian Policy of the State in Russia and the U.S.: Comparative Analysis

Oleg G. Ovchinnikov

Institute for the U.S. and Canadian Studies,

Russian Academy of Sciences (ISKRAN),

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8957-5665> olego-2005@yandex.ru

Received: 19.10.2019.

Abstract: At the present stage of development of the agricultural sector of the economy, state regulation measures play an increasing role as one of the most important conditions for its stability and progress. Over the past more than 200 years, and especially since the 1930s, the United States has established a highly effective system of agricultural policy. In many ways, thanks to its, the United States is now the recognized leader of world agriculture. The agricultural sector of Russia, despite almost 30 years of market reforms, is in a very controversial

state – evident achievements are accompanied by a number of chronic problems. According to the author, the responsibility for this state lies in a large extent on the imperfect nature of the agricultural policy implemented by the Government of the Russian Federation.

This paper compares various aspects of the organization of agricultural policy in Russia and the United States, identified inconsistencies in the basic principles of the organization of the optimal system of state regulation of the agricultural sector, proposed recommendations for their elimination.

Keywords: U.S. Agricultural Sector, Russian Agricultural Sector, Agrarian Policy in the U.S., Agrarian Policy in Russia, State Regulation of Agriculture in the U.S., State Regulation of Agriculture in Russia

For citation: Ovchinnikov O.G. Agrarian Policy of the State in Russia and the U.S.: Comparative Analysis *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2019; 49(12):7-21. DOI: 10.31857/S268667300007685-3

ВВЕДЕНИЕ

Наличие механизмов эффективного государственного регулирования является в настоящее время важнейшим фактором благополучия аграрного сектора экономики. История агропродовольственного комплекса США начиная с «Нового курса» 1930-х годов убедительно подтверждает этот тезис. Признавая несомненную роль стремительного прогресса в развитии техники и технологий в достижении современного уровня аграрного производства, следует в то же время отметить уникальную роль государственного регулирования отрасли. Именно оно позволило с минимальными потерями преодолевать периодически возникающие обусловленные факторами внутреннего и внешнего свойства экономические кризисы. Кроме стабилизирующего влияния на экономику, государство решало другие важные задачи, в том числе обеспечивало экологический баланс, доступность населению произведенной продовольственной продукции, развитие депрессивных сельских регионов и т.д. Несмотря на «всепроникающий» характер мер современной аграрной политики, государство сохранило неизблемыми основы рыночной экономики, в том числе конкуренцию и свободу предпринимательства, равенство всех хозяйствующих субъектов. Эти и другие характерные особенности американской системы государственного регулирования аграрного сектора дали свои ощутимые плоды. В результате, несмотря на рост производства сельскохозяйственной продукции в странах новой экономики, США по-прежнему являются признанным мировым аграрным лидером, а темпы прироста национального производства сельхозпродукции продолжают впечатлять.

Российский агропромышленный комплекс (АПК) в настоящее время находится в неоднозначном состоянии. С одной стороны, после глубокого кризиса конца прошлого столетия с начала нулевых годов наметились явные позитивные сдвиги. Так, рост объемов производства ряда наименований продукции, в частности, зерна, мяса птицы и свинины, позволил осуществлять её выпуск на уровне, соответствующем расчётным показателям продовольственной безопасности страны. С другой стороны, несмотря на достижения, в аграрном секторе до сих пор не преодолены многие негативные тенденции. В частности, следует отметить суще-

ственную неравномерность развития различных отраслей сельского хозяйства. До сих пор зарастают сорняками и не задействованы в производстве десятки миллионов гектаров некогда пахотных земель. Продолжается социально-экономическая деградация и обезлюживание огромных сельских территорий. Аграрные наука и образование до сих пор находятся в глубоком кризисе. Перечень проблем можно продолжить. Это, на наш взгляд, однозначно свидетельствует об ошибочной стратегии развития отечественного аграрного сектора. Прежде всего, речь идёт о несовершенстве системы государственного регулирования АПК.

Следует отметить, что в рамках ограниченного объёма статьи невозможно раскрыть все особенности организации столь сложной системы, каковой является государственное регулирование аграрного сектора. Подобная работа заслуживает отдельного фундаментального исследования. Поэтому рассуждения и выводы могут рассматриваться как «оценка в первом приближении». Тем не менее, даже на этом этапе получены заключения, которые, по мнению автора, имеют важную практическую ценность в совершенствовании отечественной аграрной политики.

СТРУКТУРА И ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ АНАЛИЗА

Аграрная политика может быть определена как совокупность принципов, а также совершаемых на их основе действий со стороны государства в отношении сельскохозяйственного производства, потребительского рынка, сельских сообществ, прочих субъектов, как составляющих аграрный сектор экономики, так и обслуживающих его. Для реализации указанных принципов государство формирует механизмы регулирования в виде правовых норм, нормативов, программ.

Основная цель аграрной политики правительства есть в конечном счёте достижение продовольственной безопасности страны, что подразумевает удовлетворение потребности населения в продовольствии преимущественно за счёт внутренних ресурсов. Решение этой важнейшей задачи происходит не «любыми средствами», а с учётом условий и ограничений, среди которых можно выделить поддержание экологического и социально-культурного баланса. Меры госрегулирования также не должны заменять предпринимательскую инициативу или угнетать её, но напротив – стимулировать. Список подобных условий эффективной аграрной политики можно продолжить.

Учитывая вышесказанное, сравнительный анализ в работе проводится в следующем порядке.

Во-первых, следует учесть, что любая система государственного регулирования подразумевает существование своего правового оформления – свода правовых и программных документов, где прописываются цели, задачи, механизмы взаимоотношений государства в лице представляющих его организаций и ведомств с объектами регулирования. Структура, форма подачи материала и само содержание таких документов в определённой степени может служить критерием зрелости этой системы. Поэтому первым этапом анализа является сравнение принятых в России и США основных документов, формирующих правовую основу современной аграрной политики.

Во-вторых, эти документы формулируют цели и задачи, достижение и решение которых является приоритетным на данном этапе развития АПК. Анализ их формулировки и детализации отчасти позволяет судить о понимании реальных проблем и путях их решения. Этой части посвящён второй этап анализа.

В-третьих, многогранность проблем аграрного сектора предполагает разнонаправленность мер, осуществляемых государством. Так, например, в процессе длительной эволюции системы государственного регулирования в США сформировалось более десяти организационно и законодательно оформленных направлений аграрной политики. Этот процесс продолжается до сих пор, и не исключено, что в ближайшие годы появится ещё ряд направлений. Можно предположить, что «структуризация» мер аграрной политики позволяет учитывать все особенности регулирования в отдельных направлениях, и в какой-то мере может служить мерилom её совершенства. Сравнительному анализу направлений мер аграрной политики посвящён третий раздел анализа.

В-четвёртых, логическим продолжением предыдущего анализа является проведённый в работе анализ конкретных механизмов (инструментов) регулирования. Учитывая значительное число и чрезвычайное разнообразие реализуемых в рамках аграрной политики программ (особенно в США) рассмотрение проводится лишь в отношении основных её инструментов.

В-пятых, в работе проводится сравнение организационных структур, ответственных за осуществление государственного регулирования аграрного сектора экономики. При этом речь идёт не только о головных ведомствах, каковыми в России и США являются министерства сельского хозяйства, но также, при необходимости, всей управленческой вертикали. В данном контексте рассмотрен вопрос разделения полномочий между федеральным центром и регионами.

Рассмотренные в указанных разделах анализа принципы организации мер аграрной политики в России и США обобщаются проводится их сравнение.

Заключают работу основные выводы и рекомендации по совершенствованию государственного регулирования отдельных аспектов функционирования системы аграрного сектора России и общих принципов его формирования.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ

Основу законодательной базы современной аграрной политики в России составляет федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» от 2006 г. (далее – закон). Он является рамочным законодательным актом, определяющим базовые понятия, цели и принципы организации аграрной политики, основные меры по её реализации, направления поддержки и т.д.

«Практическую» часть российской аграрной политики составляют программы развития сельского хозяйства – нормативные акты, рассчитанные на определённый промежуток времени (обычно 5–7 лет) и нацеленные на достижение заданных показателей состояния отрасли. Действующая государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции,

сырья и продовольствия на 2013–2020 годы (далее – Госпрограмма) была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации 14 июля 2012 г. № 717 [1].

Кроме Госпрограммы для регулирования различных разделов аграрной политики были приняты другие правовые акты. Среди наиболее важных можно отметить государственные программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» и «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». Они были досрочно прекращены в 2018 г., а их положения включены в Госпрограмму отдельными разделами. Таким образом, в последние годы наметился процесс консолидации российских правовых актов, регулирующих практические аспекты аграрной политики.

Принимаются и действуют законодательные акты более узкого содержания, регулирующие отдельные аспекты жизнедеятельности аграрного сектора. В их числе законы и постановления, регулирующие внешнеторговую деятельность, закупки продукции для государственных нужд, о кооперации и малых организационных формах в сельском хозяйстве и т.д.

Заключают «вертикаль» правовых актов федерального уровня постановления Правительства РФ и приказы Министерства сельского хозяйства (МСХ) РФ по реализации программ и прочих функций министерства.

По результатам исполнения Госпрограммы ежегодно издаются национальные доклады о ходе и результатах её реализации. Последний, за 2018 г., был обнародован 22 июня 2019 года [2].

Следует отметить, что основные федеральные нормативно-правовые акты аграрной направленности (в первую очередь, Госпрограмма), определяя целевой характер выделяемых в соответствии с ними средств, как правило, не содержат практически никакой конкретики на предмет механизмов их распределения непосредственно среди конечных получателей. Эта функция большей частью отдана на усмотрение властей регионов.

На региональном уровне власти республик, краёв и областей принимают свои нормативно-правовые акты, регулирующие различные стороны жизнедеятельности аграрного сектора и сельского развития. Они в целом дублируют структуру федеральных актов. К программам, содержащимся в соответствующей федеральной программе, субъект федерации может добавить с учётом местной специфики свои программы и условия. Средства на реализацию последних выделяются из регионального бюджета наряду со средствами, выделенными из федерального бюджета на условиях софинансирования.

Часть функций по реализации конкретных мероприятий в России передаётся с регионального уровня на местный. Это, в частности, является распространённой практикой в отношении подпрограммы «Развитие малых форм хозяйствования», которая чаще всего реализуется через органы управления муниципальных образований, для чего в региональных бюджетах предусмотрены соответствующие субвенции.

Таким образом, в России каждый регион проводит, хотя и в рамках, обозначенных федеральным законодательством, однако фактически свою собственную политику в области сельского хозяйства. Это, безусловно, оказывает влияние на

уровень поддержки производителей, объёмы проводимых мероприятий и на состав и характер регулирования.

Структура правовых актов на федеральном уровне в США в целом схожа с той, которая складывается в России. Так, основным нормативно-правовым документом современной аграрной политики США является Сельскохозяйственный закон, именуемый также «фермерский билль» (*Farm Bill*). Первый из череды этих законов был принят ещё в 1933 г. под названием закон «О регулировании сельского хозяйства» (*Agriculture Adjustment Act*). В дальнейшем «фермерские билли» принимались с определённой периодичностью – обычно раз в 5 лет. Последний из них был утверждён Конгрессом США в декабре 2018 г. со сроком действия до 2023 г. Учитывая длительную историю, преемственность правовых актов, а также постоянный процесс совершенствования механизмов аграрной политики, сельскохозяйственные законы представляют собой совокупность новых положений со значительным числом поправок к уже принятым ранее положениям. При этом они нередко содержат поправки к ещё действующим законам, принятым десятки лет назад. К их числу относится, например, закон «О сельской электрификации» 1937 года.

Однако при внешней схожести (единый регулирующий акт) состав документов в России и США сильно разнится. В отличие от Госпрограммы, «фермерские билли» не содержат никаких численных плановых показателей производства того или иного вида продукции. Их важная особенность состоит в том, что в них описаны конкретные механизмы и процедуры исполнения предусмотренных программ. Например, в описании программ поддержки фермеров в отдельных параграфах закона подробно объясняется смысл и содержание всех компонентов, участвующих в расчётах сумм выплат. В их числе «эффективная цена» (*effective reference price*), «базовые площади» (*base acres*), «оплачиваемая урожайность» (*payment yields*), оплачиваемые площади (*payment acres*) и т.д. Очевидно, что столь подробная детализация понятий в тексте самого закона не оставляет места для двоякого толкования его положений, что делает процесс начисления субсидий максимально прозрачным.

Другое важное различие: подобная «конкретика» «фермерских биллей» обусловлена централизованным, в отличие от российской практики, характером американской аграрной политики, когда большая часть мер реализуется на федеральном уровне, а регионам (штатам) и местным органам власти отводится вспомогательная роль либо решение преимущественно вопросов местного характера. Более подробно этот вопрос рассмотрен в разделе «Основные направления регулирования». По мере необходимости, в том числе для решения возникающих в промежутках между принятием законов проблем, а также решения специфических вопросов, принимаются, как и в России, другие законодательные акты. В дальнейшем эти законы или некоторые их положения (разделы) могут войти в качестве отдельных разделов, а также поправок к ним в сельскохозяйственные законы. В качестве примера можно привести современную программу государственного страхования сельскохозяйственных культур. Первоначально она была принята отдельным законом «О реформе федерального страхования сельхозкультур и реорганизации Министерства сельского хозяйства» (*Federal Crop Insurance Reform and Department of Agriculture Reorganization Act*) в 1994 г. В дальнейшем поло-

жения о страховании вместе с поправками полностью составили главу 11 «Страхование сельскохозяйственных культур» последующих «фермерских биллей».

Власти штатов также принимают свои законодательные акты аграрной направленности. Однако они, как правило, не имеют комплексного характера. Законодательные акты на уровне штатов затрагивают вопросы, соответствующие решаемым региональными аграрными ведомствами задачам, перечень которых более детально рассмотрен в разделе «Основные направления регулирования».

Таким образом, уже на этапе формирования правового поля, российская и американская аграрная политика имеют достаточно сильные различия, в числе основных из которых можно отметить следующие:

- централизация государственного регулирования аграрного сектора преимущественно на федеральном уровне в США, против децентрализации и передачи большей части полномочий на региональный уровень в России;
- детализация механизмов действия конкретных инструментов регулирования в основном законодательном акте (фермерском билле) в США, против передачи этой функции преимущественно в регионы и уточнения их в подзаконных актах в России.

ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ

Направленность мер и приоритеты системы государственного регулирования находят отражение в официально декларируемых целях и задачах аграрной политики. Последние, как правило, фиксируются в нормативно-правовых и программных документах.

Цели развития аграрного сектора России прямо или косвенно выражены в ряде документов – стратегиях, концепциях и комплексных программах. Анализируя их, можно прийти к выводу, что главная цель аграрной политики российского государства – достижение продовольственной безопасности (ПБ) страны. Определение этой цели раскрывается в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ 30 января 2010 г. № 120.

Госпрограмма помимо указанной цели декларирует также *повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешнем рынках в рамках вступления России во Всемирную торговую организацию; повышение финансовой устойчивости предприятий агропромышленного комплекса; устойчивое развитие сельских территорий; воспроизводство и повышение эффективности использования в сельском хозяйстве земельных и других ресурсов, а также экологизация производства*» [3].

Отдельно декларируемой системы стратегических целей на определенный период в Госпрограмме мы не находим. Судя по дискуссии, имеющей место по данному вопросу среди законодателей и представителей науки, официально сформулированных стратегических целей развития АПК России в настоящее время не существует [4]. Поэтому в качестве стратегии можно, вероятно, считать сформулированную в Доктрине цель достижения уровня самодостаточности страны в обеспечении основными продовольственными товарами.

Детализируя поставленные задачи, Госпрограмма формулирует также и более подробные цели в том числе *ускоренное импортозамещение в отношении мяса (свинины, птицы, крупного рогатого скота), молока, овощей открытого и закрытого грунта, семенного картофеля и плодово-ягодной продукции; обеспечение эпизоотического благополучия территории Российской Федерации; развитие малых форм хозяйствования; устойчивое развитие сельских территорий; воспроизводство и повышение эффективности использования в сельском хозяйстве земельных и других ресурсов, а также экологизация производства; обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции, повышение её товарности за счёт создания условий для сезонного хранения и переработки»* [5]. Следующей совокупностью целей можно считать планируемые в Госпрограмме цифры по уровню производства продукции.

Наконец, в Плате деятельности МСХ РФ на 2016–2021 гг. главными целями деятельности ведомства являются *обеспечение продовольственной независимости России в параметрах, заданных Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации; повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной и рыбной продукции на внутреннем и внешнем рынках; создание эффективной нормативной правовой базы, регулирующей производство и оборот сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»* [6]. В ежегодной декларации целей и задач министерства содержится свод плановых показателей производства в отрасли [7].

В региональных программах формулировка задач в целом осуществляется по стандартной схеме – по аналогии с федеральными правовыми актами с учётом региональной специфики.

Таким образом, в нормативно-правовых документах, регулирующих российскую аграрную политику, содержится большое число целей и задач, зачастую имеющих декларативный характер. Они нередко перекликаются друг с другом, представляя парадокс уже ранее сказанного. Анализируя их, несложно заметить, что многие формулировки напоминают таковые из документов времен советской плановой экономики.

Сельскохозяйственные законы США весьма лаконичны в определении целей и задач. Так, например, первый «фермерский билль» 1933 г., принятый в тяжелейший период современной истории фермерского хозяйства США – время разгара «Великой депрессии», так формулировал в преамбуле своё назначение: «Для облегчения возникшей чрезвычайной экономической ситуации за счёт увеличения покупательной способности продукции сельского хозяйства, компенсации потерь, понесённых в связи с такой ситуацией, предоставления чрезвычайной помощи в связи с задолженностью фермеров, обеспечения упорядоченной ликвидации акционерных земельных банков и прочих целей» [8]. Далее, в разделе 2 закона столь же коротко формулируются цели аграрной политики (*the policy of Congress*), которые преследуют меры, предусмотренные в нём. Среди них две основных, в том числе достижение паритета цен, а также стремление не допустить при этом роста доли расходов потребителей на продовольственные товары. Последний сельскохозяйственный закон 2018 г., – закон «Об улучшении сельского хозяйства» (*Agriculture Improvement Act of 2018*), – ещё более краток в формулировке своего назначения: «Для обеспечения реформы и продолжения сельскохозяйственных и других программ Министерства сельского хозяйства до 2023 г. и для других целей» [9]. Как правило, «фер-

мерские билли» содержат лишь описание механизмов и процедур аграрной политики, в том числе в виде поправок к положениям предыдущих законов.

«Фермерские билли» как основные законы аграрной направленности не содержат прямо сформулированные стратегические цели аграрной политики США. В то же время периодически (с приходом каждой новой администрации) принимаемые стратегические планы МСХ США содержат свод целей и задач министерства на четыре года. В последнем из них – на 2018–2022 годы – содержится перечень из семи стратегических целей и детализация задач, поставленных для их достижения. Как правило, решение этих задач подкреплено конкретными программами, на что, отчасти, делаются ссылки [10].

Таким образом, анализ содержания правовых документов в том, что касается сформулированной в них системы целей и задач аграрной политики позволяет сделать следующие выводы:

- В российских программных документах, в отличие от принятых в США, значительное внимание уделяется формулировкам целей и задач. Большая часть таких формулировок – декларативного свойства и напоминает аналогичные, содержащиеся в плановых документах советского периода истории.

- В тексте «фермерских биллей» отсутствует такое понятие, как «целевые индикаторы» – количественные показатели, которые должны быть достигнуты за период их действия в результате реализации планируемых мер аграрной политики. В российских госпрограммах этим показателям уделяется значительное внимание. В то же время их выполнение не гарантируется, а их значения могут уже в процессе корректироваться.

- Система целей деятельности ведущих аграрных ведомств России и США – министерствах сельского хозяйства, изложенная в планах (стратегических) их деятельности сильно различается. В случае с МСХ РФ имеет место преимущественно парафраз деклараций, содержащихся в других правовых документах, а также перечни плановых количественных показателей производства в отрасли. В системе стратегических целей МСХ США хотя и в декларативной форме, изложены основные цели в направлениях аграрной политики, а в соответствующих задачах они конкретизированы. Никаких перспективных количественных показателей производства планы МСХ США не содержат.

СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА

Аграрная политика – сложный комплекс мер, проводимый в различных направлениях и затрагивающий кроме собственно сельского хозяйства, интересы других отраслей народного хозяйства. Именно поэтому в формировании её мер участвуют различные ведомства и организации. В то же время головными ведомствами как в России, так и США являются федеральные аграрные ведомства – Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России, МСХ РФ) и Министерство сельского хозяйства (*United States Department of Agriculture*) США.

Круг полномочий и ответственности российского и американского аграрного ведомств имеет ряд отличий.

МСХ РФ – головной федеральный орган исполнительной власти, ответственный за выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в следующих сферах:

- агропромышленного комплекса, животноводства, ветеринарии, растениеводства, мелиорации земель и плодородия почв, регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, пищевой и перерабатывающей промышленности, поддержки экспорта продукции АПК, развития малых форм хозяйствования в сельской местности и сельскохозяйственной кооперации, устойчивого развития сельских территорий;
- рыбного хозяйства и аквакультуры, в том числе рыболовства, производства, переработки и реализации рыбной продукции, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, а также в сфере охраны, рационального использования водных биологических ресурсов и среды их обитания, обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства, а также контроля и надзора за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации;
- земельных отношений (касающихся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель.

Анализируя структуру министерства следует отметить важные, на наш взгляд, моменты.

Во-первых, она по существу отражает тот факт, что аграрная политика представляет собой фактически конгломерат из различных программ, предусмотренных Госпрограммой, а также другими нормативными актами. При этом структуризация этих программ по направлениям ещё весьма несовершенна.

Во-вторых, несмотря на значительные перемены, связанные с переходом аграрной отрасли России в 1990-е годы на рыночные условия хозяйствования, *принципиальная* организационная структура ведомства претерпела незначительные изменения. Интересным представляется сравнение современной структуры Минсельхоза РФ со структурой МСХ СССР после реформы учреждений государственного управления в 1947 году.

Из числа принципиальных отличий, можно отметить появление трёх новых департаментов – (1) агропродовольственного рынка, (2) сельского развития и социальной политики, (3) земельной политики. В современный Минсельхоз вошло также прежнее Министерство рыболовства. Исчезли те подразделения, которые были связаны с централизованным планированием и контролем. При этом произошла замена слова «управление» на «департамент». В остальном, и это нетрудно заметить, основная – *принципиальная* – структура министерства осталась практически прежней.

Указанное обстоятельство отчасти свидетельствует о том, что нет понимания того, что необходимо преобразовать министерство как условие успешного решения новых задач. Ещё одно доказательство этого тезиса – множество (несколько сотен) аффилированных с МСХ РФ организаций – остатков подведомственных организаций бывшего МСХ СССР. Почти за 30 лет рыночных реформ им так и не нашлось достойного

применения, большинство из них являются «балластом» на балансе министерства и лишь малая часть эффективно задействована в решении текущих задач АПК.

Свидетельством того, что в работе МСХ РФ отсутствуют принципиальные изменения, является, на наш взгляд, сохранение управленческой вертикали советских времён, когда значительная часть полномочий по реализации мер аграрной политики передавалась на региональный и местный уровни стройной советской централизованной системы управления.

Участие субъектов РФ в реализации мер аграрной политики согласно Госпрограмме предполагает выполнение ряда функций [11]. В числе основных необходимо отметить следующие:

- разработка, принятие и реализация региональных программ развития сельского хозяйства;
- финансирование мероприятий в размерах, определённых в Госпрограмме или в соответствии с решениями правительства РФ, необходимых для достижения целевых показателей развития АПК субъектов РФ, определённых в соглашениях между высшим исполнительным органом государственной власти субъектов РФ и МСХ РФ по реализации Госпрограммы;
- приоритетное выполнение целевых показателей региональных программ по направлениям, согласованным с МСХ РФ;
- реализация иных программ или мероприятий субъектов РФ, обеспечивающих развитие АПК на региональном уровне.

Уточняется, что участие субъектов РФ предполагает также реализацию следующих основных мероприятий Госпрограммы, предусматривающих предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ:

- *поддержание доходности сельхозпроизводителей* (предоставление субсидий из федерального бюджета для обеспечения доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей при производстве продукции растениеводства и молочного скотоводства);
- *содействие достижению целевых показателей реализации региональных программ развития АПК* (предоставление консолидированной субсидии для стимулирования развития сельскохозяйственного производства);
- *поддержка инвестиционного кредитования в АПК* (субсидирование части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам (займам), полученным на строительство, реконструкцию и модернизацию объектов агропромышленного комплекса);
- *компенсация прямых понесённых затрат на строительство и модернизацию объектов АПК* (предоставление субсидий на возмещение части прямых понесённых затрат на строительство новых и (или) модернизацию действующих мощностей по производству и хранению сельскохозяйственной продукции);
- *реализация мероприятий федеральных целевых программ, включённых в Госпрограмму.*

Нетрудно заметить, что законодатель закрепил за регионами значительную долю самостоятельности в принятии решений. Очевидно также, что перечислен-

ные функции предполагают достаточно широкие полномочия в регулировании регионального агропромышленного комплекса. Более того, многие из них не свойственны рыночной экономике и кажутся отголосками плановой советской системы управления. Так, департаменты (министерства) сельского хозяйства субъектов РФ в своей работе нередко руководствуются прежними понятиями. Об этом, в частности, можно судить по формулировкам в приказах, издаваемых ими, как например, «провести ... мониторинг готовности животноводческих ферм и комплексов к зимовке...», или рекомендовать районным управлениям сельского хозяйства принять «...исчерпывающие меры для ... обеспечения животноводства качественными кормами...» [12]. Очевидно, что представить себе подобное в условиях зрелой рыночной экономики, например, в США, попросту невозможно.

Государственную управленческую вертикаль в аграрном секторе завершают управления (отделы) сельского хозяйства в районах (муниципальных образованиях) субъектов РФ. Фактически районные управления являются представительствами региональных департаментов сельского хозяйства, продолжая на местах их функции и полномочия.

Заключая краткий анализ организационной структуры управления АПК, следует подчеркнуть, что в большинстве случаев региональные органы власти играют более важную роль в регулировании аграрного сектора на своих территориях, чем федеральный Минсельхоз, который делегирует им большую часть своих функций и полномочий.

Следует добавить, что выстроенная таким образом вертикаль государственного управления российским АПК, вероятно, задумывалась как целостная и регулируемая система. Так, в Доктрине продовольственной безопасности РФ предусматривается координация деятельности федеральных и региональных органов власти, которую должен осуществлять Совет Безопасности РФ. В ходе этой работы он *«рассматривает в рамках национальной безопасности стратегические вопросы обеспечения продовольственной безопасности, подготавливает рекомендации по выполнению федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации возложенных на них функций в этой сфере деятельности»* [13].

В реальности, однако, механизм координации этой внешне стройной системы не работает должным образом. Это обусловлено рядом факторов, в числе которых можно отметить несовершенство в целом системы государственного управления в России; низкий профессиональный уровень многих чиновников; сильные центробежные тенденции в регионах и т.д. Действие указанных факторов в совокупности с большим различием в природно-климатических условиях ведения сельского хозяйства и финансовом состоянии отдельных регионов страны, приводит к тому, что состояние аграрного сектора и в целом сельской местности многих дотационных регионов, особенно в Нечерноземье, на Урале, Сибири и Дальнем Востоке остаётся бедственным.

МСХ США по своей структуре и функционалу в значительной степени отличается от российского ведомства. Его организационная структура фактически дублирует основные направления аграрной политики, а те, в свою очередь, – структуру Сельскохозяйственного закона.

Одним из важнейших отличий американского аграрного ведомства от российского является то, что МСХ США выходит непосредственно на большинство участников

реализуемых им программ. Три подразделения министерства, – **Агентство фермерских услуг** (*Farm Service Agency*), **Служба охраны природных ресурсов** (*Natural Resources Conservation Service*), а также подразделения Департамента сельского развития, – имеют свои представительства на местах. Эти местные офисы располагаются, как правило, «под одной крышей» – в так называемых сервис-центрах (*service centers*) министерства в округах (*county*, аналоги российских районов). Всего в стране насчитывается около 2 600 таких офисов – представительств министерства [14].

Самая многочисленная по числу служащих из подразделений МСХ США, – **Служба охраны лесов** (*Forest Service*), – управляет 154 федеральными лесами 20 национальными пастбищами, расположенными в 43 штатах страны, общая площадь которых составляет около 78 млн га. Для этого служба имеет свою независимую разветвлённую сеть офисов по всей стране, в которой трудится около 35 тыс. сотрудников [15].

Штат **Службы безопасности и проверки продовольствия** (*Food Safety and Inspection Service*) насчитывает около 9,6 тыс. человек, и через свои представительства на местах проводит инспекцию более 6 тыс. предприятий по всей стране [16].

В **Службе сельскохозяйственных исследований** (*Agricultural Research Service*) занято около 8 тыс. служащих, включая 2 тыс. учёных, которые проводят исследования более чем в 90 лабораториях Службы, расположенных как на территории США, так и за рубежом, с общим бюджетом около 1,2 млрд долл. ежегодно [17]. Список можно продолжить.

В целом общая численность работников МСХ США составляет около 100 тыс. человек. Этот факт нередко используется для противопоставления численности МСХ РФ, под которой подразумевается штат сотрудников, находящихся в основном в Москве и составляющий не более 600 человек [18]. Безусловно, такое сравнение является некорректным, так как большинство сотрудников Минсельхоза США находится в регионах и на местах, в то время как в столице занята лишь малая их часть. В то же время в числе сотрудников российского ведомства не учитываются работники многочисленных подведомственных структур, а также выполняющие функции управления АПК России сотрудники региональных и местных органов управления.

Роль МСХ США и его организационная структура обусловлены тем, что фактически все меры аграрной политики реализуются на федеральном уровне. Региональные и местные органы власти решают вопросы сугубо местные, имеющие ограниченное значение, что находит своё отражение в структуре аграрных департаментов правительств штатов.

Например, численность сотрудников Министерства сельского хозяйства и управления земельными ресурсами штата Айова (*Iowa Department of Agriculture and Land Stewardship*), одного из ведущих аграрных регионов страны, составляет около 350 человек [19]. Большая часть функций этого ведомства затрагивает вопросы регионального и местного значения – контроль качества продукции, сертификация продукции и лицензирование деятельности, сбор и накопление информации, регулирование использования земельных ресурсов, землеустройство, поддержание экологического равновесия на определённых территориях и т.д. В некоторых случаях министерство выполняет функции по реализации федеральных программ в штате. Например, программа «Фермерские рынки для пи-

тания» (*Farmers Market Nutrition Program*), являющаяся частью крупномасштабной федеральной программы продовольственных талонов, управляется в штате сотрудниками министерства. Следует, впрочем, отметить, что сама программа продовольственных талонов реализуется в регионах страны не через представительства МСХ США, а силами департаментов социального обеспечения, для чего в бюджете программы предусмотрены специальные средства. Власти округов ещё более «отдалены» от решения задач аграрной политики.

Следует также отметить наличие в США помимо органов местной власти общей юрисдикции (округа, тауны и тауншипы, муниципалитеты) так называемых «специальных районов» (*Special Districts*). Они занимаются обслуживанием специфической инфраструктуры, часть которой имеет непосредственное отношение к аграрному производству, например, мелиоративные сооружения, сельские электросети и т.п. Финансирование деятельности «специальных районов» осуществляется за счёт определённых местных налогов или отчислений, которые устанавливаются в каждом отдельном случае властями штатов.

ИСТОЧНИКИ

[1] 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/> (accessed: 10.10.2019).

[2] Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2018 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. МСХ РФ. 2019. Available at: <http://government.ru/docs/37271/>;
<http://mcx.ru/upload/iblock/61d/61d430039b8863186a4fbb1f60fab1c6.pdf> (accessed 10.10.2019).

[3] Государственная программа развития сельского хозяйства. Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70110644/> (accessed 10.10.2019 г.).

[4] «О долгосрочной стратегии развития агропромышленного комплекса Российской Федерации» (документ подготовлен по итогам заседания Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, 19 апреля 2018 года). – Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию. Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации. Аналитический вестник, № 10 (699), Москва, 2018 г. Available at: <http://council.gov.ru/media/files/fWLOrskrPBDj1xsbmvFic7V3nJLaCMGa.pdf> (accessed 29.10.2019).

[5] Государственная программа развития сельского хозяйства. Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70110644/> (accessed 10.10.2019).

[6] План деятельности Министерства сельского хозяйства Российской Федерации на 2016–2021 годы, МСХ РФ. Available at: <http://agroportal2.garant.ru:81/SESSION/PILOT/main.htm> (accessed 24.08.2019).

[7] Публичная декларация официальных целей и задач на 2018 г. – МСХ РФ. Available at: <http://mcx.ru/upload/iblock/342/34226668133fd65d6263b6e83661777f.pdf> (accessed 10.10.2019).

[8] Agriculture Adjustment Act of 1933. Available at: <https://fraser.stlouisfed.org/archival/1341/item/457089> (accessed 9.09.2019).

[9] Agriculture Improvement Act of 2018, Public Law 115-334 – Dec. 20, 2018. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-115publ334/pdf/PLAW-115publ334.pdf> (accessed 5.10.2019).

[10] USDA Strategic Plan. FY 2018-22. USDA, May 2018. Available at: <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/usda-strategic-plan-2018-2022.pdf> (accessed February 1, 2019); Анализ стратегических целей и задач МСХ США приведён в статье Овчинникова О.Г. Администрация Д. Трампа и аграрная политика государства в США: возможны ли перемены. *Россия и Америка в XXI веке* [электронный журнал], 2019, № 3. DOI

[11] Общая характеристика участия субъектов Российской Федерации в реализации Программы. – Информационный справочник о мерах и направлениях государственной поддержки АПК Российской Федерации. – МСХ РФ. Available at: http://www.gp.specagro.ru/Pages/view/page_id/9021/day/3/month/10/year/2019 (accessed 09.10.2019).

[12] Приказ Министерства сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края № 321 от 21.08.2019 г. Available at: <https://msh.krasnodar.ru/upload/iblock/603/%D0%9F%E2%84%96321%20%D0%BE%D1%82%2021.08.2019.pdf> (accessed 9.10.2019).

[13] Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120). Available at: <https://base.garant.ru/12172719/> (accessed 5.10.2019).

[14] Field service center // Wikipedia. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Field_service_center (accessed 3.10.2019).

[15] United States Forest Service. USDA/FS. Available at: [https://www.fs.fed.us/sites/default/files/strategic-plan\[2\]-6_17_15_revised.pdf](https://www.fs.fed.us/sites/default/files/strategic-plan[2]-6_17_15_revised.pdf), Accessed October 2, 2019; https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Forest_Service (accessed 2.10.2019).

[16] Food Safety and Inspection Service. USDA/FSIS. Available at: <https://www.fsis.usda.gov/wps/wcm/connect/7a35776b-4717-43b5-b0ce-aeec64489fbd/mission-book.pdf?MOD=AJPERES> (accessed 2.10.2019).

[17] Agricultural Research Service. USDA/ARS. Available at: <https://www.ars.usda.gov/about-ars/> (accessed 2.10.2019).

[18] Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. *Wikipedia*. Available at: https://ru.wikipedia.org/wiki/Министерство_сельского_хозяйства_Российской_Федерации (accessed 2.10.2019).

[19] Iowa Department of Agriculture and Land Stewardship. *Wikipedia*. Available at: <https://iowaagriculture.gov/administrative/what-we-do> (accessed 2.10.2019).

Информация об авторе / Information about the Author

ОВЧИННИКОВ Олег Григорьевич, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Центра аграрных проблем Института США и Канады РАН (ИСКРАН), Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер.2/3

Oleg G. OVCHINNIKOV, Doctor of Sciences (Economics), Senior Research Fellow, Center of Agrarian Problems, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRA). 2/3 Khlebnyy per., Moscow 121069, Russian Federation