

УДК 338.242

DOI: 10.31857/S268667300008238-1

Аграрная политика государства в России и США: сравнительный анализ (окончание*)

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 11.12.2019.

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 США – признанный лидер 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. 2020; 50(2):5-27. DOI: 10.31857/S268667300008238-1

Agrarian policy of the state in Russia and the U.S.: comparative analysis (conclusion)

Oleg G. Ovchinnikov

Russian Academy of Sciences (ISKРАН),

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

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

Received: 11.12.2019.

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

* Начало см. США & Канада: экономика, политика, культура. 2019. № 12. С.7–21.

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: US 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: Oleg G. Ovchinnikov. Agrarian policy of the state in Russia and the U.S.: comparative analysis. *USA & Canada: economics, politics, culture*, 2020;50(2):5-27. DOI: 10.31857/S268667300008238-1

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Успешное функционирование аграрного сектора зависит от действия различных по своему составу и направленности факторов. К их числу относится диспаритет цен сельхозпродукции и используемых в производстве ресурсов, неблагоприятные экологические последствия сельхозпроизводства, ограниченность природных ресурсов, сильная зависимость сельского хозяйства от метеоусловий, проблемы мелких производителей с выходом на рынок готовой продукции и т.д., и т.п. Решение этих задач должно проводиться сбалансировано – с учётом интереса всех участвующих сторон, общества в целом, без ущерба окружающей среде. Поэтому одним из важных условий эффективности мер аграрной политики является её достаточная структуризация в определённых направлениях. Это позволяет подойти к решению задач «специализировано», одновременно с учётом инструментов регулирования, применяемых в других направлениях. Не будет преувеличением сказать, что степень структуризации, специализации мер аграрной политики есть показатель её зрелости.

В основополагающем для российской аграрной политики законе «О развитии сельского хозяйства» оговаривается базовый, достаточно широкий, перечень направлений государственной поддержки в сфере сельского хозяйства, в том числе (статья 7): (1) обеспечение доступности кредитных ресурсов; (2) развитие системы страхования рисков; (3) развитие племенного животноводства; (4) развитие элитного семеноводства; (5) обеспечение производства продукции животноводства; (6) обеспечение закладки многолетних насаждений и уход за ними; (7) обеспечение обновления основных средств сельскохозяйственных товаропроизводителей; (8) обеспечение мероприятий по повышению плодородия почв; (9) обеспечение устойчивого развития сельских территорий; (10) предоставление

консультационной помощи товаропроизводителям, подготовка и переподготовка специалистов для сельского хозяйства; (11) информационное обеспечение при реализации государственной аграрной политики; (12) поддержка товаропроизводителей, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции на неблагоприятных для такого производства территориях [1].

Если закон оговаривает основные положения аграрной политики, то их реальное воплощение на практике уточняется положениями Госпрограммы. Последние годы в структуре направлений и конкретных механизмов регулирования российской аграрной политики происходят существенные перемены. В частности, следует отметить деление всех направлений Госпрограммы на проектный и процессный разделы, что отражает внедрение на государственном уровне соответствующего планирования и включения Госпрограммы в число пилотных мероприятий для отработки этого подхода. В результате к 2019 г. сложилась структура мер (направлений), в агрегированном виде представленная в табл. 1.

Таблица 1

**Структура мероприятий Госпрограммы и объёмы финансирования,
2018 г., млрд руб.**

№	Ведомственный проект / Направление (Подпрограмма) / Основное мероприятие	Предусмотрено Госпрограммой	Кассовое исполнение	%
	Всего	241,99	249,50	100,0
А	ПРОЕКТНЫЙ РАЗДЕЛ, всего	170,97	172,57	69,2
	в том числе, по ведомственным/приоритетным проектам:			
1	Ведомственный проект. Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК	102,00	93,05	37,3
	в том числе, по основным мероприятиям			
	Поддержка инвестиционного кредитования в АПК	52,22	47,87	
	Поддержка льготного кредитования организаций АПК	49,68	32,65	
	Компенсация прямых понесенных затрат на строительство и модернизацию объектов АПК	0,10	13,53	

2	Ведомственный проект. Развитие отраслей АПК, обеспечивающих ускоренное импортозамещение основных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	58,31	64,10	25,7
	в том числе, по основным мероприятиям			
	Содействие достижению целевых показателей реализации региональных программ развития АПК (единая субсидия)	39,00	39,83	
	Оказание несвязанной поддержки товаропроизводителям в области растениеводства	11,34	16,31	
	Повышение продуктивности в молочном скотоводстве	7,96	7,96	
3	Ведомственный проект. Техническая модернизация АПК	10,00	14,00	5,6%
	в том числе, по основным мероприятиям			
	Стимулирование обновления парка сельскохозяйственной техники	10,00	10,00	
	Докапитализация акционерного общества "Росагролизинг"	-	4,00	
4	Приоритетный проект. Экспорт продукции АПК	0,66	1,43	0,6
	в том числе, по основным мероприятиям			
	Формирование системы продвижения и поддержки экспорта продукции российского АПК на зарубежных рынках	0,02	0,85	
	Содействие деятельности Россельхознадзора по расширению доступа на зарубежные рынки продукции российского АПК	0,48	0,48	
	Создание и обеспечение функционирования центра анализа экспорта продукции АПК и изучение потенциальных зарубежных рынков сбыта	0,16	0,10	

Б	ПРОЦЕССНЫЙ РАЗДЕЛ, всего	71,01	76,93	30,8
	в том числе, по направлениям (подпрограммам)			
5	Управление реализацией Госпрограммы	28,34	30,83	12,4
	в том числе, по основным мероприятиям			
	Реализация функций аппарата ответственного исполнителя государственной программы и подведомственных ему учреждений	16,27	18,27	
	Обеспечение функций в области ветеринарного и фитосанитарного надзора	11,61	12,23	
	Совершенствование государственных информационных ресурсов в сферах обеспечения продовольственной безопасности и управления АПК	0,26	0,22	
	Обеспечение государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения	0,20	0,11	
6	Обеспечение общих условий функционирования отраслей АПК	13,86	17,21	6,9%
	в том числе, по основным мероприятиям			
	Регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	8,46	9,90	
	Осуществление компенсации понесённых производителями затрат вследствие причинённого ущерба в результате чрезвычайных ситуаций природного характера	1,89	3,67	
	Обеспечение проведения противоэпизоотических мероприятий	3,03	2,92	
	Предупреждение распространения и ликвидация африканской чумы свиней на территории Российской Федерации	0,48	0,72	

7	Устойчивое развитие сельских территорий	16,23	17,05	6,8
	в том числе, по основным мероприятиям			
	Поддержка реализации мероприятий по комплексному обустройству сельских населенных пунктов объектами социальной, инженерной инфраструктуры и автомобильными дорогами по госпрограммам субъектов РФ	13,37	13,19	
	Поддержка реализации мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, осуществляемых в рамках госпрограмм субъектов РФ	2,76	3,75	
	Реализации мероприятий по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, осуществляемых в рамках госпрограмм субъектов РФ	0,08	0,08	
	Поощрение и популяризация достижений в сфере развития сельских территорий	0,02	0,02	
	Научно-методическое обеспечение реализации подпрограммы	0,004	0,004	
8	Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России	11,42	11,23	4,5%
	в том числе, по основным мероприятиям			
	Строительство и реконструкция объектов мелиоративного комплекса государственной собственности Российской Федерации	4,80	4,71	
	Поддержка реализации государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации в области мелиорации	4,47	4,36	

	Поддержание мелиоративного комплекса государственной собственности Российской Федерации в нормативном состоянии	2,14	2,14	
	Проведение научных исследований и экспериментальных разработок	0,02	0,02	
9	Научно-техническое обеспечение развития отраслей агропромышленного комплекса	1,15	0,61	0,2%
	в том числе, по основным мероприятиям			
	Реализация Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства (ФНТПРСХ)	1,01	0,47	
	Обеспечение сохранения коллекции генетических ресурсов растений	0,14	0,14	

Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2018 г. 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).

Анализ представленной в таблице структуры позволяет сделать следующие комментарии.

- Всего в двух разделах насчитывается 10 направлений аграрной политики, включая две «специализированные» федеральные целевые программы, ведомственные и приоритетные проекты.

- Наибольшее финансирование направлено на мероприятия проектного раздела – почти 70%, тогда как затраты на процессный – менее трети всего финансирования.

- Среди отдельных мероприятий (программ) наибольший удельный вес составляют кредитные программы – «Поддержка инвестиционного кредитования в АПК» и «Поддержка льготного кредитования организаций АПК». Их доля в суммарном финансировании из федерального бюджета составляет почти треть всех средств. Если учесть средства краткосрочного кредитования (включённые в единую субсидию), доля средств, направленных на кредитные программы составит почти половину всех финансовых ресурсов господдержки из федерального бюджета.

- В перечне отсутствуют программы государственных гарантий кредитов. Причина этого – высокие ставки банковских кредитов, которые без субсидиро-

вания являются неприемлемыми для целей кредитования большей части аграриев.

– Структура блока программ регулирования собственно сельского хозяйства имеет отраслевой характер. Три из шести направлений (подпрограмм) являются таковыми. «Отраслевые блоки» программ включают меры различных направлений – от селекции, семеноводства и племенного дела до поддержки доходов, кредитования и регулирования рынков готовой продукции.

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

– Размещение отдельных мер (основных мероприятий) между различными направлениями (подпрограммы) вызывает вопросы и представляется дискуссионным. Например, меры по развитию ветеринарного и фитосанитарного надзора было бы логичнее разместить в группах соответствующих отраслевых программ. Программы продовольственной помощи населению также отнесены к направлению «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие», что не совсем корректно.

– Следует отметить формулировку мероприятия, присутствующую в трёх направлениях-подпрограммах (из шести): «...поддержка экономически значимых программ субъектов РФ». Детализация того, что входит в этот перечень не приводится и об этом можно, вероятно, судить только по программам субъектов РФ.

– Особенность федеральных программ – это отсутствие конкретных мер. Например, ФНТПРСХ предусматривает лишь две конкретные подпрограммы. В остальном программа регламентирует основные, достаточно общие направления научно-технической политики в сельском хозяйстве, обозначает столь же общие их результаты, оговаривая возможность разработки также и прочих подпрограмм*. Определённое исключение составляет, пожалуй, программа комплексного развития сельских территорий, где детально расписаны условия, выдвигаемые к их участникам.

– В текстах значительное место уделено описанию проблем, на исправление которых направлены запланированные меры.

– Особенность большинства программ, при которой федеральный уровень передаёт полномочия по их реализации на региональный, обуславливает нали-

* Например, в качестве результатов Программа приводит такие индикаторы: «Привлечение инвестиций в сельское хозяйство» (в рублях), «Обеспечение отрасли программами подготовки кадров по востребованным на рынке труда новым и перспективным направлениям подготовки и специальностям» (в процентах), «Увеличение числа охраняемых результатов интеллектуальной деятельности в сфере технологий агропромышленного комплекса за рубежом по отношению к предшествующему году» (в процентах) и т.п. – Федеральная научно-технической программа развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы. Available at: <http://ivo.garant.ru/#/document/71755402/paragraph/1:0> (accessed 03.10.2019).

чие в программах целых разделов по расчёту методик и правил распределения субсидий в регионы. При этом одним из важнейших условий предоставления средств является своя региональная программа, которая по существу дублирует (с учётом местных особенностей) федеральный документ.

– Среди направлений регулирования, предусмотренных госпрограммами, отсутствует внешнеторговое, в частности меры по стимулированию экспорта. Госпрограмма «Развитие внешнеэкономической деятельности» лишь в малой части затрагивают аграрную составляющую, а МСХ РФ является не исполнителем, а лишь её участником [2]. Можно предположить, что как таковых внешне-торговых программ аграрной направленности пока не существует.

Основные направления, перечисленные в упомянутых госпрограммах, не претерпевают изменений на региональном уровне. Изменения могут затрагивать список конкретных мер, что предусмотрено «основными мероприятиями», предусматривающими «поддержку экономически значимых программ субъектов РФ».

Согласно заявлениям МСХ РФ, в 2020 г. аграрную политику ожидают дальнейшие реформы. В числе планируемых мер – консолидация мер поддержки и передача большей части полномочий по их реализации на региональный уровень. Предполагается, что регулируемые на федеральном уровне останутся три направления: (1) единая субсидия; (2) оказание несвязанной поддержки производителям в области растениеводства; (3) повышение продуктивности в молочном скотоводстве. Кроме этого, указанные субсидии планируется разделить на две части – компенсирующую и стимулирующую. Компенсирующая – это несвязанная поддержка, нацеленная на сохранение существующего уровня производства. Стимулирующую часть планируется предоставлять субъектам под конкретные проекты, призванные развивать региональные АПК [3].

Очевидно, что речь идёт о попытке в условиях ограниченности финансовых ресурсов, направляемых на цели поддержки, форсировать точечное развитие отрасли. Однако с большой долей вероятности, учитывая сложившиеся реалии распределения федеральных средств, эти перемены приведут к ещё большей дифференциации в развитии различных регионов – «богатые» станут богаче, а «бедные» – беднее.

История формирования мер аграрной политики в США насчитывает около 200 лет, и в течение этого периода сформировался комплекс мер в определённом перечне направлений. Со времени реформы аграрной политики в период «Нового курса» правительства Ф.Д. Рузвельта, эти направления нашли своё отражение в структуре регулярно принимаемых сельскохозяйственных законов. В соответствии с последним из них, принятым в декабре 2018 г., предусмотрено одиннадцать (включая меры по регулированию лесного хозяйства) разделов аграрной политики [Овчинников О.Г., 2019]. Анализ строения её мер позволяет дать основные комментарии.

- Структура направлений аграрной политики имеет выраженный «функциональный» характер. Так, например, первый раздел «фермерского билля» под названием «Продукция» (*Commodities*) содержит описание программ поддержания цен на сельхозпродукцию и доходов фермеров, – как в растениеводстве, так и в животноводстве.

- Возможным исключением из «правила функциональности структуры» могут показаться разделы закона «Лесное хозяйство» (*Forestry*) и «Садоводство» (*Horticulture*). Однако регулирование лесного хозяйства является действительно специфическим направлением деятельности, а в разделе «Садоводство» предусмотрены преимущественно меры по регулированию рынка этой продукции, которые также весьма специфичны.

- В США практически отсутствуют специальные меры по регулированию жизнедеятельности первой и третьей сфер АПК. Среди немногочисленных исключений можно отметить программы продовольственной помощи, где предусмотрены требования к предприятиям розничной торговли, участвующими в них, требования по продаже органической продукции.

- Перечень направлений со временем постепенно расширяется. Последним примером могут служить разделы «Сельское развитие», ставший самостоятельным направлением в начале 1970-х годов, «Энергия», программы которого впервые появились после энергетического кризиса того же периода, а также «Страхование», ставшего частью аграрной политики после реформы в этой сфере середины 1990-х годов.

- Перечень конкретных мер (в формулировке «фермерского билля» – программ) в рамках каждого из направлений достаточно динамичен. Практически каждый закон предусматривает определённые изменения в работе многих программ в соответствии с внешними условиями.

Следует отметить, что в федеральных «фермерских биллях» не оговариваются особые (льготные) меры фискального характера в отношении сельскохозяйственных производителей – фермеров. Этот метод регулирования составляет часть федеральной налоговой политики.

Департаменты сельского хозяйства на региональном уровне также реализуют работу по регулированию аграрного сектора. Учитывая специфику регионов страны, содержание работы варьируется от штата к штату. Однако в целом реализуемые меры имеют определённый перечень функций, затрагивают специфические проблемы, связанные с регулированием вопросов работы субъектов агробизнеса. Это, в частности, лицензирование отдельных видов деятельности, использования средств сельскохозяйственной химии, услуги лабораторий, средств измерений и т.п.

* * *

Анализ состава и структуры направлений аграрной политики в России и США показывает их существенное различие (табл. 2).

Таблица 2

Сравнение направлений/мер федеральной аграрной политики России и США

(названия направлений представлены по принятым в официальных документах)

№	США	Россия	Примечания
1	Продукция (<i>Commodities</i>) – поддержка цен и доходов фермеров	Развитие отраслей АПК, обеспечивающих ускоренное импортозамещение основных видов сельхозпродукции, сырья и продовольствия	Инструменты регулирования сильно различаются
2	Консервация (<i>Conservation</i>) – рациональное природопользование	Отсутствует	
3	Внешняя торговля (<i>Trade</i>) – программы стимулирования экспорта	Приоритетный проект «Экспорт продукции АПК»	Применяемые инструменты / меры сильно различаются, в России их перечень – очень мал
4	Питание (<i>Nutrition</i>) – внутренняя продовольственная помощь	Практически отсутствует	В некоторых регионах России отдельные программы реализуются на региональном и местном уровнях (в частности, школьное питание)
5	Кредит (<i>Credit</i>) – кредитные программы	Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК	
6	Сельское развитие (<i>Rural Development</i>) – программы развития сельской местности	Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий»	Перечень инструментов в данном направлении в России значительно меньше
7	Исследования и внедрение (<i>Research and Extension</i>) – поддержание сферы аграрных НИР	Научно-техническое обеспечение развития отраслей АПК	Стимулирование аграрных НИР в обеих странах развивается не только в рамках этого направления аграрной политики

8	Энергия (<i>Energy</i>) – стимулирование энергоэффективности ферм и развития альтернативных технологий получения энергии	Отсутствует	
9	Садоводство (<i>Horticulture</i>) – регулирование рынка овощей, плодов и ягод	Отсутствует	
10	Страхование сельскохозяйств (<i>Crop Insurance</i>) – федеральная программа аграрного страхования	Страхование (мероприятия в составе «Единой субсидии»)	Применяемые инструменты / меры сильно различаются. В США отсутствует федеральная программа страхования в животноводстве
11	Прочие (<i>Miscellaneous</i>) – новые направления регулирования	-	-
11.1	Местное и региональное продовольствие» (<i>Local and Regional Foods</i>) – особые программы поддержки мелкого производителя	Практически отсутствует	В России аналогом мелкого фермера являются крестьянские и подсобные хозяйства. В их отношении меры поддержки практически отсутствуют
11.2	Органическое сельское хозяйство (<i>Organic Agriculture</i>)	В начальной стадии формирования	
11.3	Особая поддержка фермеров из числа ветеранов, социально-незащищённых (<i>socially disadvantaged</i>) и особенно начинающих	В начальной стадии формирования	
	Отсутствует как отдельное направление	Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие	В США реализуется через программы различных направлений (разделов «Кредит», «Энергия», «Сельское развитие»)

	Отсутствует как отдельное направление	ФЦП Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения	В США капитальные работы в данном направлении уже в основном завершены. Обслуживание мелиоративных систем осуществляется силами специальных округов
--	---------------------------------------	---	---

Сложный характер регулирования в некоторых направлениях определил необходимость обобщить информацию в таблице. Тем не менее, изложенный в ней материал позволяет сделать следующие выводы:

- Из тринадцати направлений, существующих в аграрной политике США (десять основных и три зарождающихся), в России отсутствуют, практически отсутствуют или находятся в начальной стадии формирования семь.

- Среди фактически «отсутствующих» на федеральном уровне в России такие важные направления, как внутренняя продовольственная помощь, регулирование плодоовощного рынка, а также особые меры поддержки мелких сельхозпроизводителей. Это, несомненно, негативно сказывается на состоянии всего агропродовольственного сектора.

- В США отсутствуют в качестве отдельных направлений такие разделы, как «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие» и «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения», присутствующие в российской аграрной политики. Первое – отчасти (поддержка инновационных проектов) реализуется в других направлениях, а стимулирование закупок сельхозтехники в США вообще не производится. Капитальные мероприятия по мелиорации земель в США уже в основном завершены, а текущее обслуживание систем осуществляется силами специальных округов.

- «Наполненность» конкретными инструментами (программами) различных направлений регулирования в России в целом существенно меньше, чем в США, и крайне неравномерна. Их достаточно много, например, в части прямой поддержки (субсидирования) производителей, однако очень мало в других направлениях.

- Указанные в таблице направления аграрной политики в России могут лишь условно считаться федеральными, так как большая их часть (например, в рамках «Единой субсидии», инвестиционного и сельского развития) передана на реализацию с учётом местных особенностей в регионы.

ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Меры аграрной политики России условно сгруппированы в две большие группы – проектный и процессный.

В процессном разделе преобладает финансирование подведомственных организаций, однако также в рамках двух федеральных целевых программ (ФЦП) – механизмы в форме грантов физлицам и возмещения части затрат капитального характера организациям.

В проектном разделе мероприятий российской аграрной политики используются следующие механизмы:

- Возмещение части процентной ставки на кредиты банков.
- Несвязанные выплаты (на единицу площади, голову скота).
- Субсидии на единицу произведённой продукции (молоко).
- Возмещение части затрат на работы / покупку материалов.
- Возмещение части затрат на уплату страховой премии.
- Софинансирование проектов (покрытие части затрат капитального характера)
- Гранты (малые формы хозяйствования и граждане).
- Возмещение части затрат на железнодорожные перевозки (субсидии перевозчикам).
- Возмещение части затрат на приобретение техники (субсидии производителям техники).

Сравним практику применения некоторых из них в России и США.

По размеру поддержки (более половины средств, направляемых сельхозпроизводителям) среди российских аграрных программ преобладают **кредитные**. В них преимущественно используется механизм «возмещения части процентной ставки на кредиты банков», когда уполномоченным банкам выплачивается разница между действующей ставкой и ставкой в 5%, определённой как максимальный уровень кредитной ставки по госпрограмме. Программы прямых кредитов из бюджета в России отсутствуют.

В США условно все аграрные кредитные программы можно разделить на две части. Во-первых, прямые кредиты (*direct loans*), предоставляемые из бюджетных средств ограниченному кругу заёмщиков: символически они получили название «последнего убежища» (*last resort*). Их получатели относятся к категории лиц, выдача коммерческих кредитов которым по разным причинам невозможна. Им доступны кредиты по ставкам от 1,5 до 3,5% годовых – в зависимости от назначения и сроков кредитования[4]. Вторую, и наибольшую, по объёмам, категорию государственных кредитных программ, составляют программы их гарантий. Её участники также испытывают трудности с получением в коммерческих банках, поэтому государство выступает гарантом выполнения заёмщиками своих обязательств перед кредитным учреждением. Таким образом, расходы бюджета на реализацию аграрных кредитных программ в США сведены к минимуму. Так,

согласно плану затрат, на реализацию мероприятий Сельскохозяйственного закона 2018 г. по разделу кредитные программы на пять лет запланирована сумма минус 2,2 млрд долл. [5]. Это, означает, что результатом программ является нетто-доход в пользу государства. Для сравнения в России на реализацию кредитных программ в 2018 г. в долларовом эквиваленте было выплачено как минимум 1,2 млрд долл. Кассовое исполнение только по программам «Поддержка инвестиционного кредитования в АПК» (47,87 млрд руб.) и «Поддержка льготного кредитования организаций АПК» (32,65 млрд руб.) составило в сумме 80,5 млрд руб., или 1,28 млрд долл. (по среднему курсу доллара в 2018 г. 62,92 руб. за долл.) [6].

Значительный вес в государственной поддержке российских сельхозпроизводителей составляют **несвязанные выплаты**. Так, только в растениеводстве они составили в 2018 г. более 16 млрд руб. Их начисление конкретным сельхозпроизводителям производится на региональном уровне. Ознакомление с порядком начисления этих выплат позволяет сделать три основных вывода [7]. Во-первых, выплаты на единицу площади (голову скота) могут варьироваться, что определяется доступными финансовыми средствами, которые чаще всего заранее точно не определены. Во-вторых, конкретные выплаты рассчитываются с учётом длинного перечня условий – исходя из особенностей/структуры производства у потенциального получателя. Это предполагает определённую зависимость от производящего такие расчёты чиновника. В-третьих, получение этого вида поддержки увязано в договоре с достижением определённого результата. В случае если он не достигнут, средства (их часть) должны быть возвращены государству.

В США несвязанные выплаты применялись лишь в растениеводстве и лишь на протяжении 1996–2002 гг. в виде программы гибких производственных контрактов (*flexible production contracts*). Принцип её реализации (начисления выплат) был совершенно иным, чем используемый в России. Он состоял в заранее запланированных и основанных на размерах субсидий, полученных фермерами в предыдущие годы, выплатах. Одна из важных целей программы состояла в придании расходам на поддержку фермеров планового характера. После завершения программы в 2002 г. от такого подхода отказались и вернулись к поддержке, размер которой зависел от складывающейся конъюнктуры рынка. К настоящему времени в США сложилась система финансовой поддержки фермеров, в основе которой – зависимость размера выплат от цен рынка, объёмов производства фермера, урожайности, площадей под культурами. Эти показатели в различных комбинациях (в зависимости от программ поддержки цен и доходов, а также страхования) применяются для расчёта окончательной суммы субсидии или страхового возмещения. Такой подход в совокупности создаёт то, что в практике регулирования называют «сеткой безопасности» (*safety net*) – обеспечение минимального уровня поддержки, который гарантирует защиту производителя от превратностей рынка. Следует добавить, что никакой привязки к плановым ре-

зультатам, которые должен достигнуть фермер как условие получения средств поддержки, в США нет.

Одним из важнейших направлений госрегулирования в России можно считать **поддержку молочного скотоводства**. Производство молока – одна из отраслей аграрного сектора России, которая до сих в целом находится в кризисном состоянии: объёмы производства молока составляют около половины дореформенного уровня. Для его поддержания применяется инструмент «субсидия на единицу произведённой продукции». При расчёте размера субсидии учитываются доступные из бюджета средства, объём отгруженной продукции, а также ряд показателей, характеризующий производство участника программы [8]. Для участия заявитель должен предоставить достаточно обширный свод информационных данных о финансовых и производственных характеристиках предприятия. При этом участник программы обязан взять на себя обязательства по достижению определённых производственных показателей. Если эти обязательства не выполнены, полученные в виде поддержки средства или их часть должны быть возвращены в бюджет [9].

Принцип основной программы поддержки молочных фермеров в США – «Федеральные рынки молока» – ФРМ (*Federal Milk Marketing Orders*) – использует законы рыночной экономики и принципиально отличается от того, который практикуется в России. Механизм программы состоит в установлении минимальной закупочной цены на молоко определённого сорта, цены на все остальные сорта молока (всего их четыре) пересчитываются с определёнными коэффициентами. Эта цена варьируется с заданным коэффициентом по регионам страны – различным ФРМ. Базовой считается цена ФРМ Чикаго. Если цена рынка ниже установленных таким образом цен, государство проводит закупки на рынке определённых (длительного хранения) видов продукции – сливочного масла, сыра Чеддер и сухого молока. В случае образования запасов этой продукции, она используется в государственных программах продовольственной помощи, школьного питания или поставляется по программам гуманитарного экспорта. Помимо программы ФРМ существуют небольшие программы поддержки производителей животноводов (в том числе молочных фермеров) на случай чрезвычайных обстоятельств – стихийных бедствий (например, значительного роста цен на корма и падежа скота из-за засухи и т.п.). Это программы компенсаций убытков.

Очевидно, что в условиях стабильной аграрной экономики программы, аналогичные проводимой в США программе ФРМ, более ориентированы на рыночные условия, эффективны и требуют меньше финансовых затрат, нежели программа субсидирования производителей молока, практикуемая в России.

Основной механизм работы **программ страхования**, а именно «возмещение части затрат на уплату страховой премии» в России и в США одинаков. В то же время перечень (разнообразие) программ, их возможности, а также уровень их государственной поддержки в России весьма ограничены. По существу, феде-

ральной программы, апробированной сначала в тестовом режиме, а затем на практике, причём в различных вариантах, включая базовый, в России нет. В США федеральная программа страхования берёт своё начало с 1990-х годов, когда МСХ в сотрудничестве со страховым сообществом приступило к разработке программ, которые по мере испытания в тестовом режиме внедрялись в практику госрегулирования. В настоящее время их система состоит из базового варианта – так называемого «катастрофического» (*Catastrophic Risk Protection Endorsement*), предусматривающего покрытие потерь в результате стихийных бедствий, а также нескольких страховых программ, список которых продолжает пополняться. В частности, в 2019 г. было объявлено о старте ещё трёх дотируемых государством страховых программ для фермеров-животноводов [10]. Все федеральные программы являются платными для фермеров. Цена базового варианта составляет в соответствии сельскохозяйственным законом 2018 г. 655 долл. за одну застрахованную культуру. В целом на начало 2019 г. в США по федеральным программам страхования были застрахованы около 120 млн га посевов и пастбищ [11].

Значительной по объёму затраченных средств господдержки в России в 2018 г. стала программа **«Стимулирование обновления парка сельскохозяйственной техники»**. На неё, согласно данным Национального отчёта, было израсходовано 10 млрд рублей. Программа направлена на поддержку реализации отечественных сельскохозяйственных машин и оборудования и предусматривает возмещение части стоимости техники её производителям. Подобные меры поддержки американских производителей техники, равно как и прочих предприятий первой сферы АПК, в США не осуществляются. Очевидно, в такой политике реализуется понимание того, что поддержание экономики фермерского хозяйства в благополучном состоянии является мерой, гарантирующей спрос на средства производства.

Рассмотренные явления показывают существенное различие в особенностях применения в России и США конкретных механизмов (инструментов) регулирования. Среди основных различий можно отметить следующие:

- Перечень используемых инструментов (программ) в США значительно шире, чем в России.
- Применяемые в США инструменты рассчитаны на использование преимуществ рыночной экономики, сводя к минимуму, если это возможно, использование бюджетных средств для достижения поставленных целей.
- Механизмы поддержки сельхозпроизводителей в США основаны на расчётах с использованием объективных показателей (цены, урожайность, площади посевов), что сводит к минимуму влияние субъективных факторов в качестве критерия предоставления поддержки, имеющее место в России.

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ

Проведённый анализ позволяет выделить основные принципы, в соответствии с которыми строится аграрная политика в России и США. По нашему мнению, именно принципы формируют ту основу, на которой в дальнейшем строится всё «здание» системы государственного регулирования. Более того, в отличие от конкретных механизмов (программ), которые носят зачастую специфический, отражающий особенности аграрного сектора той или иной страны характер, принципы отличаются «универсализмом». Иначе говоря, следование определённым принципам является необходимым условием эффективности проводимой любым государством системы мер аграрной политики.

Приведённая ниже система принципов получена на основе критического осмысления опыта построения аграрной политики США. На наш взгляд, можно выделить семь главных принципов организации эффективной аграрной политики, в том числе:

1. Централизация мер аграрной политики на федеральном уровне.
 2. Существование единого органа управления основными процессами в аграрном секторе страны.
 3. Реализация мер поддержки преимущественно в отношении второй сферы АПК – сельского хозяйства.
 4. Существование одного правового акта комплексного содержания в качестве правовой основы аграрной политики.
 5. Наличие свода динамично развивающихся программ в широком перечне направлений.
 6. Равенство всех участников программ аграрной политики.
 7. Прозрачность реализации программ аграрной политики.
- Последовательно рассмотрим их ниже.

Централизация мер аграрной политики на федеральном уровне

Этот принцип предполагает сосредоточение большей части мер аграрной политики на федеральном уровне, в то время как аграрные ведомства регионов выполняют вспомогательную роль, решая вопросы местного регулятивного (нормативного) характера. Соблюдение этого принципа обусловлено необходимостью достижения цели продовольственной безопасности страны наиболее эффективным образом.

В США большая часть мер аграрной политики реализуется на федеральном уровне, условия осуществления программ одинаковы на всей территории страны. В России состав мер аграрной политики и уровень поддержки отличается от региона к региону. Этому способствует, во-первых, передача большей части полномочий от федерального центра на региональный уровень, во-вторых, условия, которыми обставлены процедуры перечисления средств на реализа-

цию программ из федерального бюджета в регионы. Речь идёт, прежде всего, об условии софинансирования. Учитывая, что финансовые возможности российских регионов сильно различаются, в большинстве дотационных регионов сельское хозяйство продолжает находиться в кризисном состоянии.

Министерство сельского хозяйства – основной регулирующий центр

В США Министерство сельского хозяйства – мощный регулирующий, направляющий и научно-исследовательский центр, имеет около 2600 представительств во всех регионах и непосредственно выходит практически на всех участников аграрного рынка.

В России система государственного регулирования АПК децентрализована. Федеральное Министерство сельского хозяйства является в основном лишь разработчиком базовых программ и каналом распределения федеральных средств в регионы.

Аграрная политика предусматривает меры поддержки преимущественно в отношении сельского хозяйства

Предполагается, что активному регулированию (прежде всего государственной поддержке) подлежит лишь вторая (сельское хозяйство) сфера АПК, в то время как первая (производство средств производства) и третья (переработка сельхозпродукции и её сбыт) практически не поддерживаются. Данный принцип имеет две основные предпосылки. Во-первых, сельское хозяйство – это наиболее уязвимая отрасль экономики, поскольку на неё воздействуют такие факторы, как чрезвычайная зависимость от катаклизмов погоды, диспаритет цен, сильная волатильность цен на продукцию и т.д. Во-вторых, экономическая стабильность сельского хозяйства, наряду с высокой покупательской способностью населения, является определённой гарантией благополучия первой и третьей сфер АПК.

Именно в указанном русле действуют меры государственного регулирования аграрного сектора в США – поддержка осуществляется в отношении преимущественно фермерского хозяйства, а регулирование деятельности предприятий первой и третьей сфер АПК осуществляется преимущественно в рамках общеэкономических норм и правил. Таким образом, в американскую систему госрегулирования аграрного сектора заложена идея того, что благополучное (прибыльное) функционирование сельского хозяйства создаёт базисное условие для стабильности всей продовольственной системы страны.

Следуя этому правилу, в структуре мер аграрной политики США преобладают два основных (по объёмам финансирования) направления – поддержка фермеров (программы поддержания цен и доходов, страхования, отчасти консервационные) и конечных потребителей (программы продовольственной по-

мощи). Помимо последних следует отметить наличие в США сильных социальных программ, создающих весомую предпосылку стабильного покупательского спроса на продовольственном рынке.

В России оба упомянутых условия одновременно не решены, что является причиной в целом депрессивного состояния всех сфер АПК, вынуждает государство поддерживать, помимо собственно сельского хозяйства, также сферу производства средств производства для сельского хозяйства и перерабатывающие предприятия.

Правовую основу аграрной политики составляет один правовой акт комплексного содержания

Принцип предполагает наличие основного правового акта, периодически обновляемого и определяющего меры в перечне направлений аграрной политики на заданный период времени. Все прочие законодательные акты являются вспомогательными, принимаемыми в промежутке между принятием основного, либо направленными на решение вопросов вторичного характера. Наиболее существенные изменения, предусмотренные промежуточными законодательными актами, переносятся затем, как правило, в основные правовые акты.

Как написание, так и реализация этого правового акта должны осуществляться преимущественно ведущим государственным ведомством, ответственным за аграрную политику – как правило, Министерством сельского хозяйства. Такой подход позволяет фактически выделить аграрную политику в отдельное направление экономической политики государства, и тем самым избежать значительной части проблем, обусловленных необходимостью межведомственной координации. Это, безусловно, самым положительным образом сказывается на эффективности всей системы госрегулирования аграрного сектора.

Упомянутый принцип полностью реализуется в США. Правовую основу аграрной политики страны составляют периодические, принимаемые с 1930-х годов сельскохозяйственные законы («фермерские билли»). Последний из них, принятый в 2018 г., предусматривает меры регулирования в одиннадцати направлениях.

В России процесс формирования таких актов – в виде Госпрограммы находится в самом начале. Внедрение проектного планирования, имеющее место последние несколько лет – существенный шаг на пути реализации этого процесса.

Аграрная политика – свод динамично развивающихся программ в широком перечне направлений

Базовым элементом аграрной политики является программа – проект, инструмент, нацеленный на достижение вполне определённой цели ограниченным набором механизмов. Таких программ в каждом из направлений аграрной

политики может быть от считанных единиц до многих десятков. Предполагается, что программы могут находиться в постоянном совершенствовании – в соответствии с изменяющимися условиями.

В России программный подход находится только в начальном состоянии. Число направлений аграрной политики, как и число мероприятий в них, в России пока невелико.

Существенное отличие российских и американских правовых аграрных актов также и в том, что «фермерские билли» отражают преемственность с прежними правовыми актами – в них нередко отражаются лишь изменения (включая отмену) отдельных элементов уже существующих механизмов регулирования, тогда как многие остаются без изменений. Российские госпрограммы не отражают преемственности, переписываясь каждый раз как бы заново.

Равенство всех участников программ аграрной политики

Этот принцип подразумевает, что любой из участников государственных программ имеет равные возможности. Например, в программах субсидирования соблюдение этого принципа означает, что каждый сельхозпроизводитель, независимо от размера, имеет равные права и доступ к выделяемым из бюджета финансовым средствам.

В США этот принцип реализуется фактически, в России – лишь декларативно. Более того, в США мелким фермам поддержка осуществляется в относительно больших размерах.

Прозрачность реализации программ аграрной политики

Этот принцип предполагает предельно ясную и понятную для рядового участника программы (например, фермера) трактовку условий реализации механизмов регулирования, особенно касательно правил начисления денежных компенсаций (субсидий).

Характер изложения в приказах МСХ РФ и региональных ведомств порядка участия в реализуемых программах сложен и делает понимание условий достоянием в основном профессионалов. Полную противоположность представляет практика работы МСХ США. Электронные ресурсы ведомства, как и его региональных и местных представительств, содержат популярно разработанные руководства по отдельным программам. Кроме того, любой из потенциальных участников государственных программ может получить исчерпывающую информацию о них в местном представительстве министерства – сервис-центре.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Аграрная политика является важнейшим условием успешного функционирования АПК, значение которого со временем лишь возрастает. Сейчас в США сложилась достаточно эффективная система госрегулирования, которая продолжает совершенствоваться. Главным показателем её эффективности является состояние аграрного сектора страны – признанного лидера аграрного мира, основные производственные показатели которого динамично растут.

Российская аграрная политика находится в стадии становления, она развивается, что позволяет говорить о позитивных сдвигах. В их числе – внедрение программного подхода, постепенное объединение в одном правовом акте основных положений и механизмов аграрной политики, расширение числа её направлений. Однако есть то, что не позволяет говорить о превращении аграрной политики в важнейшую предпосылку создания высокоэффективного АПК. Основным препятствием является несоответствие принципов её организации базовым принципам. Поэтому в целом эффективность реализуемых в России мер аграрной политики в настоящее время невысока.

Проведенный в работе анализ позволяет сформулировать ряд рекомендаций, по совершенствованию отечественной аграрной политики, в том числе:

1. Централизация основных направлений аграрной политики на федеральном уровне. Механизмы, программы должны быть унифицированы и применяться на всей территории страны. Роль регионов должна быть сведена к решению вопросов вспомогательных, местного значения, преимущественно регулятивного (нормативного) характера. Финансирование участников программ должно осуществляться непосредственно и в полной мере на федеральном уровне.

2. Полная реорганизация Министерства сельского хозяйства России. Это подразумевает как собственно организационную структуру, так и методы его работы. Министерство сельского хозяйства – головное ведомство в системе мер аграрной политики – должно реализовать эти меры в регионах непосредственно, исключительно через свои представительства на местах.

3. Совершенствование правовой основы аграрной политики. Правовую основу аграрной политики должны составить периодически принимаемые (целесообразно раз в пять лет) специализированные сельскохозяйственные законы, в которых прописываются конкретные программы, механизмы регулирования и бюджет этих программ. Должен быть обеспечен динамизм развития и многочисленность инструментов регулирования.

ИСТОЧНИКИ

1. Федеральный закон от 29.12.2006 N 264-ФЗ (ред. от 25.12.2018) "О развитии сельского хозяйства". Available at:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64930/fd04b06344182c9a0a39368a4a6f35558f145142/ (accessed 10.10.2019).

2. Государственная программа Российской Федерации "Развитие внешнеэкономической деятельности". Available at: <https://base.garant.ru/70644016> (accessed 4.10.2019).

3. Единая субсидия в АПК РФ будет разделена на компенсирующую и стимулирующую части с 2020 года. – Milknews-Новости молочного рынка. – 10 декабря 2018 г. Available at: <https://milknews.ru/index/edinaya-subsidiya-apk.html> (accessed 12.10.2019)

4. Farm Loan Programs. – FSA/USDA. Available at: <https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/farm-loan-programs/index>, (accessed 15.10.2019).

5. Agriculture Improvement Act of 2018: Highlights and Implications. – ERS/USDA. Available at: <https://www.ers.usda.gov/agriculture-improvement-act-of-2018-highlights-and-implications/> (accessed 21.03.2019).

6. Agriculture Improvement Act of 2018: Highlights and Implications. – ERS/USDA. Available at: <https://www.ers.usda.gov/agriculture-improvement-act-of-2018-highlights-and-implications/> (accessed 21.03.2019).

7. Порядок предоставления за счёт средств краевого бюджета субсидий на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства / Министерство сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края. – Available at: https://msh.krasnodar.ru/upload/f/6/R/a/_pdf, (accessed 10.10.2019).

8. «Об утверждении ставки субсидии сельскохозяйственным товаропроизводителям в целях возмещения части затрат на повышение продуктивности в молочном скотоводстве». – Приказ МСХ и ПП Краснодарского края № 91 от 11.04.2019 г. Available at: https://msh.krasnodar.ru/documents/subsid_i_financ/2019/moloko/ (accessed 15.10. 2019).

9. «Порядок предоставления за счёт средств краевого бюджета субсидии сельскохозяйственным товаропроизводителям в целях возмещения части затрат на повышение продуктивности в молочном скотоводстве» – утвержден приказом МСХ и ПП Краснодарского края от 19 марта 2018 г. № 68. – МСХ и ПП КК. Available at: https://msh.krasnodar.ru/documents/subsid_i_financ/2019/moloko/ (accessed 15.10.2019).

10. SA – USDA enhances livestock, dairy insurance products. – Agroinsurance. Available at: <https://agroinsurance.com/en/usa-usda-enhances-livestock-dairy-insurance-products/> (accessed 15.10.2019).

11. Agriculture Improvement Act of 2018: Highlights and Implications. USDA.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Овчинников О.Г. Сельскохозяйственный закон 2018 г.: основные положения и тенденции в государственной аграрной политике США. *Экономика сельского хозяйства России*. 2019. № 8, с. 87–100. DOI: 10.32651/198-87

REFERENCES

Ovchinnikov O.G. Agricultural Law of 2018: Basic Provisions and Trends in U.S. State Agrarian Policy. *Ekonomika sel'skogo hozyajstva Rossii*. 2019. No. 8. P. 87-100.

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 (ISKRAN). 2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian Federation