

УДК 33:338.246.025.4(1-22)
DOI 10.19110/1994-5655-2019-4-101-109

И.С. МАЛЬЦЕВА

МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СЕЛЬСКОЙ ЭКОНОМИКИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

*Институт социально-экономических
и энергетических проблем Севера
ФИЦ Коми НЦ УрО РАН,
г. Сыктывкар*

maltseva@iespn.komisc.ru

I.S. MALTSEVA

MECHANISMS OF REGULATION OF RURAL ECONOMY IN FOREIGN COUNTRIES

*Institute of Social, Economic
and Energy Problems of the North,
Federal Research Centre Komi Science Centre,
Ural Branch, RAS,
Syktivkar*

Аннотация

Современные исследования проблемы развития экономики направлены на формирование экономической модели, обеспечивающей устойчивость в условиях неопределенности и рисков, которые связаны с глобальной либерализацией торговли и волатильностью цен на сырьевые ресурсы, политической и биофизическими изменениями (включая парниковый эффект). Это определило необходимость совершенствования инструментария государственного регулирования аграрного производства. Выявлено, что в новых условиях США и ЕС развивают и корректируют меры государственной поддержки аграрного сектора, такие как: стабилизацию доходов фермерских хозяйств, защиту внутреннего сельскохозяйственного рынка и экспансию на внешние рынки, комплексное развитие сельских территорий, но не могут обеспечить устойчивости сельской экономике. Важно изучить опыт, накопленный развитыми странами, и на этой основе оптимизировать аграрную политику России.

Ключевые слова:

сельскохозяйственная политика, инструменты, Европейский союз, США, устойчивость, окружающая среда, продукты питания

Abstract

The change of the economic growth model based on specialization and increase in production scale to the model aimed at ensuring sustainability in the conditions of uncertainty and risks (related to market development, policy, and biophysical changes, including the greenhouse effect, global trade liberalization and volatility in the main commodity markets), required improvement of the state regulation of the rural economy. It was revealed, that in the new conditions, the USA and the EU modify the main regulatory instruments: support of farm incomes, protection of the domestic agricultural market and access to foreign markets, integrated development of rural areas. However, modern regulatory mechanisms do not ensure the sustainability of rural development and need to be adjusted. In preparing the new seven-year EU Common agricultural policy program, an approach has been proposed to combine social, environmental, food and agricultural policies to create a "holistic food system". Integration policy should take into account the interests of all participants in the food system, from environmentalists to EU citizens. The agricultural policy of Russia is sectoral in nature: industrial agricultural and export-oriented production is increasing, the development of rural areas is aimed at creating infrastructure for agriculture. It is important to study the experience gained by developed countries and optimize the Russian agricultural policy.

Keywords:

agricultural policy, instruments, European Union, USA, sustainability, environment, food

Введение

Вопросы, связанные с разработкой и использованием инструментов государственного регулирования сельскохозяйственного производства в ведущих странах, в том числе в США и Европейском союзе (ЕС), являются предметом многочисленных исследований отечественных и зарубежных исследователей: Б.А.Чернякова, А.Г.Папцова, А.М.Никulina, И.В. Троцука, И.В. Копотевоy, Mark D. Partridge, M. Rose Olfert, B. W. Honadle, Timothy A. Wise и других. В настоящее время, как подчеркивает Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), наметившиеся тенденции в мировой экономике связаны с воздействием старения населения, урбанизацией, подъемом развивающихся экономик, растущей глобализацией и технологическими прорывами [1]. Сокращение биоразнообразия и изменение климата влияют на использование потенциала сельского хозяйства и сельских территорий. Все эти факторы приводят к необходимости поиска эффективных инструментов государственного регулирования сельского развития и совершенствования аграрной политики.

Развитые страны имеют солидный опыт государственного корректирования сельской экономики. В США в 2014 г. был принят новый закон, регулирующий сельскохозяйственное производство [2], а в ЕС в 2020 г. заканчивается действующая программа и ведутся активные дискуссии по принятию новой семилетней программы развития единой аграрной политики. Поддержка сельского хозяйства является ключевым элементом экономической политики ЕС. После Второй мировой войны уровень продовольственного самообеспечения европейских стран составлял менее 50%, население страдало от нехватки продовольствия и голода. Поэтому Европейское экономическое сообщество сосредоточило усилия на увеличение производства продовольствия и обеспечение доходов фермерских хозяйств. Гарантирование фермерских доходов было обеспечено путем установления цен на сырьевые товары на уровнях, значительно превышающих мировые. Политика ЕС в отношении высоких цен, оплачиваемых потребителями, требовала протекционистских мер, но была эффективной в обеспечении продовольствием. В конечном счете Европа стала более чем самодостаточной по ключевым продовольственным товарам и ввела экспортные компенсации, чтобы иметь возможность продавать избыточно произведенную продукцию на мировых рынках.

В США цель первого закона о фермерстве в 1933 г. состояла в том, чтобы защитить мелких фермеров от колебаний цен путем ограничения предложения. В отличие от европейской, фермерская политика США шла по диаметрально противоположному пути. Прямая поддержка доходов потребителей помогала американским фермерам продавать свою продукцию по высоко конкурентным (низким) ценам. Такая политика обеспечила США место одного из ведущих сырьевых экспортеров в мире. Проводимая политика сделала ЕС и США конкурентами на мировых рынках и вместе с

тем нарушила перспективы аграрного роста многих развитых и развивающихся стран. Она также способствовала появлению в ЕС и США крупных специализированных ферм, поскольку соответствующие субсидии в основном направлялись тем, кто производил больше продукции.

В 1995 г. Всемирная торговая организация вынудила ЕС и США пересмотреть свою сельскохозяйственную политику, заставив сократить внутреннюю и экспортную поддержку и ослабить протекционистские меры, но соответствующие реформы в основном сохранили уклон в пользу крупных холдингов.

Единая аграрная политика Евросоюза

До конца 1980-х гг. в ЕС проводилась так называемая «старая сельская политика», применяющая секторальный (отраслевой) подход, в котором развитие сельских территорий происходило в рамках развития сельского хозяйства и управления земельными угодьями. Данный подход заключался в предоставлении секторальных субсидий для выравнивания уровня доходов. Фирмы, общины и отдельные лица имели право на получение конкретных субсидий в силу их занятия сельским хозяйством. Клиентами такой политики являлись, главным образом, фермеры.

В период с 1980-х по 1990-е гг. наметились структурные преобразования сельских экономик, вызванные сокращением занятости в сельском хозяйстве. ОЭСР оказывала помощь правительствам в оценке данных трансформаций, а также выявлении новых экономических драйверов и подходов к политике. Этот процесс породил новую сельскую парадигму, определяющую территориальный подход к развитию сельских территорий на основе фактических данных о том, что сельские регионы имеют различную структуру экономики, в которой сельское хозяйство часто является маргинальным [3]. Первыми инструментами новой сельской парадигмы стали Структурный фонд реформ (1988 г.) и введение подхода ЛИДЕР (1990 г.). С точки зрения сельского развития оба эти инструмента использовали межсекторный подход, приоритет был отдан пространственному развитию и партнерским отношениям между местными и региональными органами власти.

Особенностью новой парадигмы Common Agricultural Policy of the European Union (CAP) является ориентация на места, а не на секторы, акцент на инвестиции, а не на субсидии [4]. Новая парадигма CAP включает:

- переход от подхода, основанного на субсидировании сокращающихся секторов экономики, к подходу, основанному на стратегических инвестициях в развитие наиболее продуктивного и перспективного вида деятельности региона;
- акцент на местные особенности как средство создания новых конкурентных преимуществ – местных продуктов, экологических или культурных услуг;
- создание «рамочных» условий, которые помогали бы развитию местных предприятий;

– переход от секторального подхода к территориальному, включая попытки интегрировать различные секторальные стратегии на региональном и местном уровнях и улучшить координацию секторальной политики на уровне центрального правительства;

– децентрализацию управления политикой и разработку политики на местных уровнях;

– более широкое использование партнерских связей между государственным, частным и добровольным секторами в разработке и осуществлении местной и региональной политики.

Все страны-члены ЕС разрабатывают национальные программы сельского развития на основе централизованно определенных мер и реализуются через четыре основные подпрограммы.

Первая подпрограмма «Повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной и лесной отраслей» главный акцент делает на увеличение конкурентоспособности сельского и лесного хозяйства, а также развитие пищевой промышленности через инвестирование в инновационные решения. С финансовой точки зрения упор делается на инвестиции в активы и применение новых знаний: инновационная деятельность фокусируется на создании новых и лучших по качеству продуктов питания, включая органическую продукцию.

В рамках второй подпрограммы «Улучшение окружающей среды и сельской местности» объединены два разных вида деятельности: улучшение окружающей среды и ландшафтов в рамках Плана сохранения водной окружающей среды – выделение водно-болотных угодий и земель государственных резервов на границе озер и других водоемов; развитие многофункционального сельского и лесного хозяйства, включая продвижение органического сельского хозяйства.

Главными задачами третьей подпрограммы «Качество жизни на селе и диверсификация сельской экономики» являются поддержка уровня занятости и привлекательности жизни на селе. Основные финансовые средства направляются на базовые услуги для экономики и сельского населения через развитие сети культурных учреждений, улучшение доступа к коммуникационным технологиям, создание центров обслуживания и формирование возможностей для комплексного использования природы сельских территорий. Другие меры в рамках данной подпрограммы направлены на поддержку бизнеса и занятости в целом, улучшение жилищных условий особенно на островных и периферийных территориях. Отдельное внимание уделяется фермерам и диверсификации их деятельности, а также развитию бизнеса в сфере туризма [5]. Большая часть инициатив в рамках этой подпрограммы реализуется через подход ЛИДЕР.

Последняя подпрограмма полностью направлена на развитие подхода ЛИДЕР, её основная задача – создание и реализация местных стратегий развития с целью увеличения занятости на селе, создание благоприятных условий жизни на селе, улучшение сельской окружающей среды. Эта подпрограмма включает создание местных инициатив-

ных групп, которые будут включать важных для развития села участников из разных сфер: местной власти, бизнеса и общественных организаций. Местные инициативные группы должны разработать и потом с помощью населения реализовать выбранные стратегии для достижения вышеуказанных целей. Они работают в тесном сотрудничестве с региональными участниками и в рамках региональных планов. Четкая координация между планами и стратегиями на разных уровнях – залог успеха в работе и достижения поставленных задач [6].

В 2016–2018 гг. поддержка сельхозпроизводителей ЕС сократилась с 32,6% от уровня общих валовых доходов фермеров в 2000–2002 гг. до 19,7%. Действующая CAP вводит новую структуру прямых платежей и направлена на более активное развитие сельских территорий. Бюджетом ЕС на 2014–2020 гг. предусмотрено выделить на прямые платежи фермерам и рыночные меры 308,8 млрд. евро. Меры по развитию сельских территорий будут профинансированы на 99,6 млрд. евро (табл. 1).

Таблица 1
Единая аграрная политика ЕС на 2014–2020 гг., в действующих ценах, млрд. евро

Table 1
Common agricultural policy of the EU for 2014–2020, in current prices, billion euros

Направления поддержки	Объем поддержки	Структура поддержки, %
Прямые платежи	291,3	71,3
Рыночные меры	17,5	4,3
Меры по развитию села	99,6	24,4
Всего	408,4	100,0

Источник: Fact sheets on the European Union – 2019.

URL: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en>.

Прямые платежи и рыночные меры финансирует Европейский сельскохозяйственный гарантийный фонд [7]. Прямые платежи включают: несвязанные прямые выплаты за гектар (85% прямых выплат) и добровольную связанную поддержку (10% прямых выплат). В их состав входят выплаты молодым фермерам, затраты на исследования и инновации, экологические мероприятия и др. Рыночные меры направлены на организацию рынков путем интервенционных закупок, предоставления услуг по хранению, экспортных субсидий [8].

Меры по развитию села основываются на программах развития сельских территорий и финансируются совместно Европейским сельскохозяйственным фондом развития сельских районов (ЕСФРСР) и государствами-членами ЕС.

Установлены три всеобъемлющие цели политики развития сельских территорий: повышение конкурентоспособности сельского хозяйства; обеспечение устойчивого управления природными ресурсами и действия в области климата; достижение сбалансированного территориального развития сельских экономик и общин, включая создание и поддержание рабочих мест.

Эти основные цели воплощаются в следующих шести приоритетах:

- содействие передаче знаний в сельском хозяйстве, лесном хозяйстве и на сельских территориях;

- повышение конкурентоспособности всех видов сельского хозяйства и повышение его жизнеспособности;

- содействие организации продовольственной цепочки и управлению рисками в сельском хозяйстве;

- восстановление, сохранение и укрепление экосистем, зависящих от сельского и лесного хозяйств;

- повышение эффективности использования ресурсов и поддержка перехода к низкоуглеродной и устойчивой к климату экономике в сельском хозяйстве, пищевой промышленности и лесном хозяйстве;

- содействие социальной интеграции, сокращению масштабов нищеты и экономическому развитию на сельских территориях [9].

На развитие сельских территорий в 2014–2020 г. запланировано 99,6 млрд. евро и 61 млрд. евро государственного финансирования от государств-членов. Основными получателями в рамках ЕСФРСР являются Франция (11,4 млрд. евро), Италия (10,4 млрд. евро), Германия (9,4 млрд. евро) и Польша (8,7 млрд. евро). Около 30% средств Фонда должны быть направлены на инвестиции в охрану окружающей среды и на предотвращение климатических изменений, развитие лесных угодий и повышение жизнеспособности лесов, меры «Агроокружающая среда-климат», органическое сельское хозяйство и платежи «Natura 2000» (сеть охраняемых участков, центральный элемент в охране биоразнообразия на территории стран-членов ЕС). Не менее 5% средств будет использовано на подход ЛИДЕР.

Программа «Сельская политика 3.0» является продолжением и уточнением новой парадигмы сельского развития (табл. 2).

В то время как новая парадигма обеспечивает концептуальную основу, программа «Сельская политика 3.0» направлена на выявление конкретных механизмов осуществления эффективной политики и практики в сельских районах. Принятие программы отражает важные изменения в развитии сельских территорий. В первую очередь то, что сельские территории преобразовались в высшей степени в разнообразные и сложные социально-экономические системы. Во-вторых, меры государственной политики в настоящее время менее изолированы и применяются более строгие стандарты контроля и отчетности. В-третьих, на основе дополнительных и качественных данных и их анализа можно лучше понять динамику сельского развития и отойти от стереотипа, что все сельские территории одинаковы.

Вместе с тем, следует отметить, что, несмотря на все успехи, Единая аграрная политика ЕС не обеспечивает устойчивости развития сельской экономики.

Аграрная политика США

Сельское хозяйство США производит около 1,0% ВВП, в нем занято 1,6% работников, но на экспорт агропродовольственных товаров приходится почти 11% от общего объема экспорта. Страна является нетто-экспортером агропродовольственных товаров и крупнейшим в мире экспортером сельскохозяйственной продукции. Сельскохозяйственный сектор США привлекает выгоду из большого внутреннего потребительского рынка, а также обилия пахотных и пастбищных земель и разнообразных климатических условий, которые обеспечивают возможность производства широкого спектра про-

Таблица 2

Сравнение парадигм сельского развития в Европе

Table 2

The comparison of paradigms of rural development in Europe

Параметры	Старая парадигма	Новая парадигма (2006)	Сельская политика 3.0 (2016)
Цели	Уравнивание	Конкурентоспособность	Благополучие с учетом составляющих: экономика, общество, окружающая среда
Политика	Направлена на доминирующий ресурсный сектор	Поддержка нескольких секторов с учетом их конкурентоспособности	Экономика с низкой плотностью, дифференцированная по типу сельской местности
Инструменты	Субсидии для фирм	Инвестиции в компетентные фирмы и сообщества	Комплексное развитие сельских районов; поддержка госсектора, фирм и третьего сектора
Ключевые действующие лица и заинтересованные стороны	Сельскохозяйственные организации и правительства различных стран	Все уровни власти, все соответствующие подразделения, местные заинтересованные стороны	Государственный сектор – многоуровневое управление; коммерческие и социальные корпорации, предприятия; некоммерческие организации и гражданское общество
Политический подход	Политика «сверху вниз»	Политика «снизу вверх», локальные стратегии	Интегрированный подход с несколькими направлениями политики
Смысл термина «сельское»	Не городское	Разнообразие различных типов мест	Три типа территорий сельской местности: внутригородские, пригородные, периферийные

Источник: [10, p. 182].

дукции. Основные отрасли включают производство зерновых культур (кукурузы и пшеницы), масличных (сои), хлопка, мяса крупного рогатого скота, птицы, молочных продуктов, фруктов и овощей.

В развитии сельского хозяйства США важнейшая роль принадлежит экономической политике государства [11]. Она находит свое выражение, прежде всего, в создании благоприятных рыночных условий для интенсификации сельского хозяйства, развития производственной и социальной инфраструктуры на селе. Регулирование инвестиционного процесса в сельском хозяйстве и других отраслях АПК осуществляется через государственные программы поддержания цен на сельскохозяйственные товары и доходы, организацию государственной инспекции и системы общенациональных стандартов. Государство участвует как в формировании спроса на продовольствие и сырье внутри страны, так и в стимулировании экспорта сельскохозяйственной продукции [12].

Закон о сельском хозяйстве 2014 г. (2014 г. Farm Bill) является основным законодательным актом, регулирующим сельскохозяйственную политику в отношении товарных программ, страхования урожая, сохранения сельскохозяйственных земель, внутренней продовольственной помощи, содействия развитию торговли сельскохозяйственной продукцией и международной продовольственной помощи, сельскохозяйственного кредита, развития сельских районов, сельскохозяйственных исследований, лесного хозяйства на частных землях, садоводства и органического (экологического) сельского хозяйства, биоэнергетики и др. [2]. Объем и структура расходов в рамках 2014 Farm Bill приведены в табл. 3.

Таблица 3

Аграрные расходы в США на 2014–2023 гг., млрд. дол. США

Table 3

Agricultural expenditures in the United States for 2014–2023, billion USD

Направления поддержки	Объем расходов	Структура расходов, %
Программы питания	756,43	79,1
Сельскохозяйственные программы	199,73	20,9
Страхование урожая	89,83	9,4
Программы консервации сельхозугодий	57,60	6,0
Фермерские товарные программы	44,46	4,6
Торговля	3,57	0,4
Поддержка биоразнообразия	2,36	0,2
Развитие садоводства	1,76	0,2
Научные исследования	1,26	0,1
Программы по энергии	1,12	0,1
Лесное хозяйство	0,01	0,0
Кредитование	-2,24	-0,2
Сельское развитие	0,24	0,03
Всего	956,4	100,0

Источник: Составлено автором по: 2014 Farm Bill [2].

Как видно из данных табл. 3, в составе финансирования 2014 Farm Bill 79% бюджетных расходов направляется на внутренние программы продовольственной помощи, в первую очередь, на программу льготной покупки продуктов питания жителям США, не имеющим доходов или имеющим низкие доходы.

На сельскохозяйственные программы приходится немногим более 20% бюджетных расходов. Основные выплаты осуществляются по страхованию урожая, фермерским товарным программам и консервации земель.

Программа страхования урожая предлагает варианты покрытия потерь урожая и доходов. Традиционное страхование урожая предоставляет субсидированное страхование урожая производителям, которые покупают полис для защиты от потерь урожая, дохода от урожая или всего дохода фермы. Кроме того, вариант «Дополнительного покрытия» предлагает производителям зональное страховое покрытие в сочетании с традиционными полисами страхования сельскохозяйственных культур. «План защиты совокупного дохода» предусматривает премиальные субсидии производителям хлопка в горных районах при приобретении полисов страхования доходов, дифференцированных по зонам. При этом участники программы «плана защиты» не могут приобретать полисы «дополнительного покрытия» для одних и тех же площадей хлопка в горах [13].

Фермерские товарные программы включают выплаты производителям определенных законом культур (пшеницы, фуражного зерна, риса, масличных, арахиса и бобовых) в ситуации, когда цены падают ниже установленных законом минимумов или когда доходы от сельскохозяйственных культур ниже недавних уровней. «Антициклическая ценовая программа» предполагает платеж при рыночных ценах на указанные культуры ниже фиксированных базисных цен. «Программа покрытия сельскохозяйственных рисков» производит платежи, когда фактические доходы падают ниже средних базовых доходов. Производители должны выбрать между «Антициклической ценовой программой» и «Программой покрытия сельскохозяйственных рисков» [13].

Производство сахара поддерживается ассигнованиями на маркетинговые услуги, резервами на регрессные кредиты (устанавливающие защиту для части активов заемщика от кредитора в случае дефолта заемщика), а также регулируется тарифной квотой: импорт данного продукта облагается импортными таможенными пошлинами по повышенной ставке в случае превышения определенного квотой количества.

Программа для производителей молочной продукции страхует маржу между ценой молока и затратами на корма высшего качества, при этом выплаты производятся на основании данных о производстве молока в прошлом периоде. Также применяются тарифы и тарифные квоты на молочную продукцию.

Кредиты на оказание маркетинговой помощи предоставляются на пшеницу, фуражное зерно, хлопок, рис, масличные культуры, бобовые, шерсть,

можер и мед, а также на таможенные меры (включая тарифные квоты) в отношении говядины и баранины и некоторых других продуктов.

Важное место занимают многочисленные *программы консервации сельскохозяйственных угодий*. Они служат целям обеспечения чистой водой, обильной и безопасной едой, защиты дикой природы от чрезмерного нарушения и сохранения аграрного образа жизни. На федеральном уровне агроэкологические программы направлены на преобразование экологически уязвимых пахотных земель в разрешенные виды природоохранного использования (включая долгосрочное изъятие при выходе фермера на пенсию) и стимулирование производителей сельскохозяйственной продукции к снижению нагрузки на окружающую среду. Фермерам, работающим по индивидуальному плану сохранения сельскохозяйственных угодий для защиты высокопродуктивных пахотных земель и водно-болотных угодий, предоставляется право на получение большинства платежей по федеральной товарной программе.

Другие сельскохозяйственные программы включают прямые и гарантированные займы, в том числе микрозаймы на покупку сельскохозяйственных земель и на операционный (на конкретные цели) кредит, которые предназначены для оказания помощи производителям, испытывающим трудности с получением кредита на банковском рынке, начинающим, ветеранам войны и социально незащищенным фермерам.

Государственные программы оказывают поддержку сельскохозяйственным исследованиям и технической помощи, в том числе направленным на специализированные культуры, производство органической продукции и профилактику вредителей и болезней, а также на поощрение устойчивых методов ведения сельского хозяйства.

В дополнение к федеральным инициативам существует множество программ штатов, окружных и местных, часто реализуемых через департаменты сельского хозяйства или экономического развития. Например, программы для особых сельских условий, финансирующие инфраструктуру связи, коммунальных услуг и управления отходами. Эти программы, как правило, являются доступными для отдаленных и сельских районов. Другие программы способствуют производству местных продуктов питания, переработке с добавленной стоимостью, сохранению сельскохозяйственных угодий.

Расходы на сельское развитие составляют 0,03% аграрного бюджета, так как большая часть этих расходов осуществляется другими профильными министерствами и направляется в основном на развитие инфраструктуры. Анализируя расходы на сельское развитие, американские экономисты делают вывод о том, что широкомасштабное сельское развитие – не приоритет для Министерства сельского хозяйства США, а влияние министерства на сельскую Америку в основном является побочным эффектом отраслевой поддержки сельского хозяйства [14]. Отмечается, что разработка комплексной политики развития сельских районов за-

шла в тупик и более эффективным подходом к обеспечению их всестороннего развития представляется отказ от использования политики «развития сельских районов» в качестве самостоятельной инициативы Министерства сельского хозяйства США [15]. Вместо этого основные программы в области здравоохранения, образования, жилищного строительства, охраны окружающей среды и других основных областей должны разрабатываться таким образом, чтобы удовлетворять потребности сельских общин.

Критикуя аграрную политику США, Timothy A. Wise отмечает, что субсидии США приводят к «перенасыщению» американскими товарами мировых рынков, вызывая демпинг и нанося ущерб бедным странам третьего мира [16]. При этом основную долю поддержки получают крупные хозяйства и богатые фермеры. Как отмечает О.М. Варченко, аграрная политика США способствует производству продуктов питания, которые являются нездоровыми; программы поддержки сырьевых товаров остаются неэффективными, землевладельцы извлекают выгоду из субсидий в большей мере, чем фермеры [17].

Заключение

В современных условиях за рубежом качественно новое развитие получили ключевые инструменты аграрной политики: налаживание контроля за сбытом сельхозпродукции, поддержка доходов фермерских хозяйств, защита внутреннего сельскохозяйственного рынка и экспансия на внешние рынки, комплексное освоение потенциала сельских территорий [18].

ЕС и США применяют многообразные и интегрированные инструменты поддержки развития аграрной сферы и сельских территорий. Европейская политика в большей мере сфокусирована на поддержку производителей сельхозпродукции и их доходов, а также программ по развитию сельских территорий, включенных в аграрный бюджет ЕС. Аграрная политика США в значительной мере направлена на управление рисками и страховую защиту фермеров, товарную поддержку и консервацию земель. Большая часть аграрного бюджета США расходуется на финансирование программ продовольственной помощи.

Несмотря на разные подходы и уровни поддержки производителей, нынешняя агропродовольственная политика ЕС и США не является устойчивой по всем трем направлениям – экономическому, социальному и экологическому. Львиную долю государственной поддержки получают крупные фирмы, разорение миллионов мелких ферм ослабило сельские структуры и изменило ландшафты. Исчезновение живых изгородей, использование пестицидов и удобрений, крупномасштабное выращивание монокультур резко сократили биоразнообразие в сельскохозяйственных зонах. На агропродовольственный сектор ЕС приходится более 10% европейского объема выбросов парниковых газов, он является одним из основных вкладчиков в за-

грязнение воды и истощение почв. Несмотря на повышение осведомленности граждан о здоровом питании, возрастает потребление «нездоровых» продуктов. В результате увеличивается число заболеваний, связанных с неправильным питанием и ожирением, а также растут расходы на здравоохранение.

В период подготовки новой европейской программы аграрной политики (2016–2019 гг.) была отмечена важность подхода, позволяющего объединить социальную, экологическую, продовольственную и сельскохозяйственную политику для создания «устойчивой и здоровой продовольственной системы ЕС» [19]. В основу реформирования политики поставлено решение следующих задач: обеспечение доступа к земле, воде и здоровым почвам; восстановление устойчивых к изменению климата здоровых агроэкосистем; поощрение достаточного, здорового и устойчивого питания для всех; построение более справедливых, коротких и чистых цепочек поставок продукции; постанова торговли на службу устойчивому развитию [20].

Российская аграрная политика остается секторальной: крепнет индустриальное аграрное и ориентированное на экспорт производство, развитие сельских территорий подчинено цели создания инфраструктуры для сельского хозяйства. Вопрос о разработке единой продовольственной политики не ставится, но проблемы, схожие с зарубежными, нарастают. Поэтому важно усвоить опыт развитых стран и оптимизировать российскую аграрную политику.

Литература

1. *OECD. 2018. Policy note. RURAL 3.0. A framework for rural development.* URL: <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Rural-3.0-Policy-Note.pdf> (дата обращения 06.06.2019).
2. *The 2014 Farm Bill (P.L. 113-79): Summary and Side-by-Side.* Congressional Research Service. February 12, 2014. URL: <http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/2014/02/R43076.pdf> (дата обращения 16.10.2019).
3. *OECD. 2016. New Rural Policy: LINKING UP FOR GROWTH. BACKGROUND DOCUMENT.* National Prosperity. Through Modern Rural Policy. Conference. URL: <https://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/New-Rural-Policy.pdf> (дата обращения 06.06.2019).
4. *OECD. 2016. Rural Policy Reviews. The New Rural Paradigm: Policies and Governance.* URL: <https://www.ircwash.org/sites/default/files/OECD-2006-New.pdf> (дата обращения 10.06.2019).
5. *Никулин А.М., Троцук И.В., Копотева И.В.* Северные территории Российской Федерации, стран Европы и Америки: компаративистский анализ перспектив сельского развития. М.: Изд-во РАНХ и ГС при Президенте РФ, 2015. 55 с.
6. *European Commission. The European Network for Rural Development (ENRD). LEADER/CLLD.* URL: https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en (дата обращения 16.11.2018).
7. *European Commission. Agriculture and rural development. Financing the Common Agricultural Policy.* URL: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_en (дата обращения 11.06.2019).
8. *Акимова А.Ю.* Устойчивое развитие сельского хозяйства в контексте основных целей единой аграрной политики ЕС // *Контентус.* 2017. № 1(54). С. 21–29.
9. *Fact Sheets on the European Union – 2019. Second Pillar of the CAP: Rural Development Policy.* URL: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.2.6.pdf (дата обращения 12.06.2019).
10. *OECD (2016). OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies,* OECD Publishing, Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en> (дата обращения 26.10.2017)
11. *Черняков Б.А.* Аграрная политика и инновационная деятельность в США // *Техника и оборудование для села.* 2009. №11. С.39–43.
12. *Папцов А.Г., Козлова С.В.* Стратегический план поддержки сельского хозяйства США // *Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий.* 2009. № 6. С. 75–77.
13. *Agricultural policy monitoring and evaluation 2019.* OECD Publishing, Paris. URL: read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2019_39bfe6f3-en# (дата обращения 21.10.2019).
14. *Mark D. Partridge, M. Rose Olfert.* Towards a Rural Development Policy: Lessons from the United States and Canada *Journal of Regional Analysis and Policy.* 39(2). September 2009. URL: https://www.researchgate.net/publication/228338900_Towards_a_Rural_Development_Policy_Lessons_from_the_United_States_and_Canada (дата обращения 23.10.2019).
15. *Honadle B.W.* Rural development policy in the United States: A critical analysis and lessons from the "still birth" of the rural collaborative investment program. *Community Development* 42(1):56-69-January 2011 URL: https://www.researchgate.net/publication/233378657_Rural_development_policy_in_the_United_States_A_critical_analysis_and_lessons_from_the_still_birth_of_the_rural_collaborative_investment_program (дата обращения 24.10.2019).
16. *Timothy A. Wise.* Who pays for agricultural dumping farmers in developing countries? July 29, 2010. URL: <http://triplecrisis.com/who-pays-for-agricultural-dumping-farmers-in-developing-countries-2/> (дата обращения 24.10.2019).
17. *Варченко О.М.* Особенности новой аграрной политики США // *Экономика та управління АПК.* 2015. № 2(123). С.5–10.
18. *Мальцева В.А.* Становление современной модели государственной аграрной политики в

США и Европе // Агропродовольственная политика России. 2013. № 2 (14). С. 90–95.

19. *Recanatani F., Maughan C., Pedrotti M. et. al.* Assessing the role of the CAP for more sustainable and healthier food systems in Europe: A literature review. *Science of the Total Environment*. Vol. 653. February 2019. P. 908–919. URL: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.10.377> (дата обращения 29.10.2019).
20. *IPES FOOD*. International panel of experts on sustainable food systems. Towards a common food policy for the European Union. The policy reform and realignment that is required to build sustainable food systems in Europe. URL: https://www.askfood.eu/tools/forecast/wpcontent/uploads/2019/07/CFP_FullReport.pdf (дата обращения 01.11.2019).

References

1. *OECD*. 2018. Policy note. RURAL 3.0. A framework for rural development. Available at: <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Rural-3.0-Policy-Note.pdf> (accessed 06.06.2019).
2. *The 2014 Farm Bill (P.L. 113-79): Summary and Side-by-Side*. Congressional Research Service. February 12, 2014. Available at: <http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/2014/02/R43076.pdf> (accessed 16.10.2019)
3. *OECD*. 2016. New Rural Policy: LINKING UP FOR GROWTH. BACKGROUND DOCUMENT. National Prosperity. Through Modern Rural Policy. Conference. Available at: <https://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/New-Rural-Policy.pdf> (accessed 06.06.2019).
4. *OECD*. 2016. Rural Policy Reviews. The New Rural Paradigm: Policies and Governance. Available at: <https://www.ircwash.org/sites/default/files/OECD-2006-New.pdf> (accessed 10.06.2019).
5. *Nikulin A.M., Trotsuk I.V., Kopoteva I.V.* Severnye territorii Rossijskoj Federacii, ctran Evropy i Ameriki: komparativistskij analiz perspektiv sel'skogo razvitiya [The Northern territory of the Russian Federation, the countries of Europe and America: comparative analysis of prospects for rural development]. Moscow: Acad. of National Economy and Civil Service Publ. under the President of the RF, 2015. 55 p.
6. *European Commission*. The European Network for Rural Development (ENRD). LEADER/CLLD. Available at: https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en (accessed 16.11.2018).
7. *European Commission*. Agriculture and rural development. Financing the Common Agricultural Policy. Available at: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_en (accessed 11.06.2019).
8. *Akimova A.Yu.* Ustojchivoe razvitie sel'skogo hozjajstva v kontekste osnovnyh celej edinoj agrarnoj politiki ES [Sustainable development of agriculture in the context of the main objectives of the EU common agricultural policy] // Kontentus [Contentus]. 2017. № 1(54). P. 21–29.
9. *Fact Sheets on the European Union – 2019*. Second Pillar of the CAP: Rural Development Policy. Available at: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.2.6.pdf (accessed 12.06.2019).
10. *OECD (2016)*, OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en> (accessed 26.10.2017)
11. *Chernyakov B.A.* Agrarnaya politika i innovacionnaya deyatelnost' v SSHA [Agricultural policy and innovative activity in the USA] // Tekhnika i oborudovanie dlya sela [Machinery and equipment for rural areas]. 2009. № 11. P.39–43.
12. *Paptsov A.G., Kozlova S.V.* Strategicheskij plan podderzhki sel'skogo hozjajstva SSHA [Strategic plan to support US agriculture] // Ekonomika sel'skohozyajstvennyh i pererabatyvayushchih predpriyatij [Economics of agricultural and processing enterprises]. 2009. №6. P. 75–77.
13. *Agricultural policy monitoring and evaluation 2019*. OECD Publishing, Paris. Available at: read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2019_39bfe6f3-en# (accessed 21.10.2019).
14. *Mark D. Partridge, M. Rose Olfert*. Towards a Rural Development Policy: Lessons from the United States and Canada *Journal of Regional Analysis and Policy*. 39(2). September 2009. Available at: https://www.researchgate.net/publication/228338900_Towards_a_Rural_Development_Policy_Lessons_from_the_United_States_and_Canada (accessed 23.10.2019).
15. *B.W. Honadle*. Rural development policy in the United States: A critical analysis and lessons from the "still birth" of the rural collaborative investment program. *Community Development* 42(1):56-69 • January 2011. Available at: https://www.researchgate.net/publication/233378657_Rural_development_policy_in_the_United_States_A_critical_analysis_and_lessons_from_the_still_birth_of_the_rural_collaborative_investment_program (accessed 24.10.2019).
16. *Timothy A. Wise*. Who pays for agricultural dumping farmers in developing countries? July 29, 2010. Available at: <http://triplecrisis.com/who-pays-for-agricultural-dumping-farmers-in-developing-countries-2/> (accessed 24.10.2019).
17. *Varchenko O.M.* Osobennosti novoj agrarnoj politiki SSHA [Features of the new agricultural policy of the United States] // Ekonomika ta upravlinnya APK [Economics and management of agriculture]. 2015. № 2(123). P.5–10.
18. *Maltseva V.A.* Stanovlenie sovremennoj modeli gosudarstvennoj agrarnoj politiki v SSHA i Evrope [Formation of a modern model of state agrarian policy in the USA and Europe] // Aгропродовольственная политика России [Agri-

- Food policy of Russia]. 2013. №2 (14). P. 90-95.
19. *Recanati F, Maughan C., Pedrotti M. et al.* Assessing the role of the CAP for more sustainable and healthier food systems in Europe: A literature review. *Science of the Total Environment*. Vol. 653, February 2019. P. 908-919. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.10.377> (accessed 29.10.2019).
20. *IPES FOOD*. International panel of experts on sustainable food systems. Towards a common food policy for the European Union. The policy reform and realignment that is required to build sustainable food systems in Europe. Available at: https://www.askfood.eu/tools/forecast/wpcontent/uploads/2019/07/CFP_FullReport.pdf (accessed 01.11.2019).

Статья поступила в редакцию 14.11.2019.