

УДК 338.43.027.4 (73)

И. М. Лазаревич

Институт системных исследований в АПК Национальной академии наук Беларуси, г. Минск

Опыт США при оказании продуктово-специфической поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям¹

В статье обоснованы этапы формирования в США механизма государственной поддержки, в том числе продуктово-специфической. Дана оценка эффективности применения мер поддержки в разных условиях функционирования сельского хозяйства. По результатам исследований предложены направления совершенствования системы мер государственной поддержки национальных аграриев.

Ключевые слова: сельское хозяйство; продуктово-специфическая государственная поддержка; Соединенные Штаты Америки.

I. M. Lazarevich

The Institute of System Researches in Agro-Industrial Complex of the National Academy of Sciences of Belarus, Minsk

The United States experience in product-specific support for agricultural producers

The stages of the formation mechanism of state support in the United States, including product-specific are substantiated in the article. The effectiveness of their use support in different conditions of agricultural functioning is evaluated. Based on the results, directions for improving the system of measures of state support for national farmers are proposed.

Key words: agriculture; food-specific government support; The United States of America.

Введение

Правительство Республики Беларусь активно ведет деятельность по созданию равных условий субъектам хозяйствования, в том числе аграриям, на современном этапе интенсификации международных интеграционных

¹ Подготовлено в рамках задания 1.9 «Разработать рекомендации по совершенствованию финансово-экономического механизма АПК в целях повышения его конкурентоспособности в условиях ЕАЭС и последующего вступления в ВТО» ГНТП «Агропромкомплекс – 2020», подпрограмма «Агропромкомплекс – эффективность и качество» (№ ГР 2193050).

процессов. Одним из перспективных для страны интеграционных объединений является Всемирная торговая организация. Поскольку при формировании переговорной позиции по вступлению страны в ВТО возникла необходимость адаптации национальной системы мер государственной поддержки к новым условиям функционирования аграрной отрасли в рамках интеграционного объединения, то Республике Беларусь необходимо обосновать возможные варианты по определению и последующему сокращению мер продуктивно-специфической поддержки. В этой связи целесообразно разработать и применить научно обоснованные подходы к ее оказанию, основанные на опыте передовых стран, в частности США.

Материалы и методы

В качестве материалов исследований использованы нормативные документы и другие материалы государственных органов управления, ресурсы информационной сети Интернет.

В процессе исследований применялись следующие методы: синтеза и анализа, диалектический, логических заключений, исторического сравнения.

Результаты исследований

На современном этапе развития мирового сельскохозяйственного рынка аграрная политика развитых стран включает реализацию следующих целей: поддержание фермерских доходов; стимулирование внутреннего производства, экспорта, конкуренции и желания фермеров самостоятельно принимать решения, руководствуясь рыночными законами; постепенное снижение уровня государственного вмешательства в аграрный сектор, полный уход от прямой ценовой поддержки.

Реализация задачи по уменьшению участия государства во внутренней поддержке аграриев проходит посредством активного привлечения частных инвесторов в отрасль. Использование привлеченных инвестиций более эффективно, чем использование государственной поддержки [11]. Однако инвестор при принятии решения об инвестициях ориентируется на доходность проекта. Так как сельскохозяйственная отрасль является наиболее высокорисковой, то для создания инвесторам благоприятных условий функционирования развитые аграрные страны прошли определенные этапы формирования стабильной, с высоким экономическим и техническим потенциалом отрасли.

Примером таких стран являются США, ЕС, Канада, которые, создав эффективно функционирующий аграрный рынок, переориентируют государственную поддержку, подпадающую под обязательства по сокращению,

на меры, не искажающие условия торговли, а также на современном этапе развития сельскохозяйственной отрасли привлекают частных инвесторов, способных достигать стратегические и тактические цели аграрной политики рыночными способами. Страны, отстающие в развитии аграрной отрасли от мировых лидеров, стремятся принимать активное участие в процессе создания паритетных условий для собственных аграриев, пройдя этапы формирования стабильного и эффективного механизма функционирования аграрной отрасли, основанного на обобщенном опыте зарубежных стран. Процесс адаптации системы государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей стран, интегрирующихся в мировое торговое пространство, к современным условиям, включая Республику Беларусь, должен проходить динамично.

Нами был изучен и обобщен опыт США и выделены этапы трансформации системы государственной поддержки фермеров, включая меры продуктово-специфической поддержки. Различия в этапах реформирования мер оказываемой поддержки по странам зависели от ряда факторов: политических и социальных вопросов, природно-климатических условий, географического положения страны, уровня развития НТП, уровня доходов фермеров и городского населения, целей и задач аграрной политики государства, спроса и предложения сельскохозяйственной продукции, темпов развития интеграционных процессов и др.

США, являясь крупнейшим производителем и экспортером сельскохозяйственной продукции, участвуя в Комитете содействия развитию ОЭСР, в ВТО и других интеграционных объединениях, является страной, демонстрирующей возможность оказывать огромную государственную поддержку аграриям, при этом имея низкие значения мер поддержки «желтой корзины», в том числе продуктово-специфической. Достижению имеющихся результатов развития сельскохозяйственной отрасли предшествовал ряд исторических этапов участия государства в работе аграрной отрасли.

Первый этап (1920–1940 гг.). Он характеризуется промышленной революцией, а именно увеличением сельскохозяйственных территорий, появлением новой техники и технологий, расширением транспортных сетей, урбанизацией. Результатом промышленной революции в США и других экономически развитых странах стало перепроизводство сельскохозяйственной продукции, экономический кризис (Великая депрессия 1930 г.). Также возник некоторый дисбаланс в уровне доходов рабочих промышленных предприятий и фермеров за сопоставимый объем работ.

Сельское хозяйство нуждалось в радикальных мерах, которые были приняты администрацией президента США Ф. Рузвельта в виде аграрной реформы. В результате был принят Закон «О регулировании сельского

хозяйства», который определил следующие формы государственного участия на рынке сельскохозяйственной продукции: систему поддержки цен посредством скупки излишне произведенной сельскохозяйственной продукции в залог Торгово-кредитной корпорацией (далее – ТКК), учрежденной в 1933 г.; систему компенсационных выплат за выведение сельскохозяйственных земель из оборота с целью сокращения предложения и, как следствие, снижения цен. Также правительство посредством оказания государственной поддержки фермерам выравнивало их доходы с работниками, занятыми в промышленности. Данный подход лег в основу определения мер поддержки доходов аграриев в период Великой депрессии и после [8].

В результате правительство США под влиянием кризиса Великой депрессии превратилось в активного участника аграрного рынка, формирующего и реализующего эффективную аграрную политику, которая позволила вывести страну из кризиса и дала толчок устойчивому развитию сельскохозяйственной отрасли. Курс активной и разнообразной поддержки лег в основу политики оказания мер поддержки аграриев Европы, Канады, Австралии, Аргентины и других стран [8].

Второй этап (1941–1996 гг.). Во время Второй мировой войны и в послевоенный период наблюдалось сохранение перепроизводства сельскохозяйственной продукции и снижение цен на нее. Правительственными мерами, целью которых было сокращение предложения сельскохозяйственной продукции и стабилизация цен, стало принятие последовательных следующих программ (табл.).

Исследования мер государственной поддержки второго этапа показали, что их реализация способствовала сокращению объема предложения сельскохозяйственной продукции и стабилизации цен на нее. При этом реализация в 1981 г. практики применения целевых цен и доплат производителям наиболее важных видов сельскохозяйственной продукции позволяла нивелировать воздействие фактора спроса и предложения посредством выплаты компенсаций разницы между целевыми ценами и колебаниями рыночных цен. Целевые цены обеспечивали минимальный уровень дохода для самофинансирования расширенного воспроизводства производителей со средним и пониженным уровнем затрат [6, 8]. Однако было выявлено, что подход имел недостаток: несоизмеримость объема государственной поддержки и усилий производителей из-за различий в размерах и возможностях проявления «эффекта масштаба» [7]. Описанный недостаток целесообразно учитывать при установлении административных цен на сельскохозяйственную продукцию аграриев Беларуси с применением затратного подхода.

Наиболее субсидируемыми товарами в США являлись кукуруза, сахар, пшеница и скот (КРС, овцы, птица, свиньи, козы, ламы, альпаки, эму,

Таблица. Состав программ по оказанию государственной поддержки фермерам США в период с 1941 по 1996 г.

Программа	Характеристика
1. Программа «Steagall Amendment» (поправка Стиголла) (с 1941 г.)	Поддержка цен на сельскохозяйственную продукцию, не входившую в список базовой, поднималась до 85 % от уровня паритета цен
2. Программа «Продовольствие ради мира» (с 1954 г.)	Экспорт американских сельскохозяйственных продуктов в нуждающиеся страны. А с 60-х гг. прошлого столетия избытки сельскохозяйственной продукции начали использоваться также для того, чтобы прокормить нуждающихся жителей США. Данные программы действуют на текущий момент
3. Программа введения минимальных гарантированных и целевых цен (с 1981 г.)	Минимальные гарантированные и целевые цены индексировались ежегодно в соответствии с уровнем инфляции
4. Программа введения доплат фермерам за сокращение объемов производства (с 1988 г.)	Компенсировались недополученные доходы фермерам вследствие сокращения объемов производства сельскохозяйственной продукции

Примечание. Таблица составлена автором по данным [6–8].

олени, лоси, северные олени). В тот период в структуре мер «желтой корзины» большая доля (60 %) приходилась на продуктово-специфическую поддержку.

Третий этап. С 1996 по 2014 г. после принятия Соглашения по сельскому хозяйству в рамках ВТО у США возникла необходимость реформирования подходов к оказанию государственной поддержки. Основной задачей стало сокращение мер поддержки, искажающих торговлю, в том числе мер продуктово-специфической поддержки. С целью решения поставленной задачи правительством США были применены следующие меры оказания внутренней поддержки:

1. Усовершенствованный механизм системы залоговых операций, проводимых ТКК, который принят Законом «ФАИР-1996» и включает следующие условия:

а) льготные займы (авансы), выделяемые из государственных фондов под будущую выручку от реализации конкретной сельскохозяйственной продукции, внесенной в государственные программы, определялись на уровне 85 % средней рыночной цены предшествующего пятилетнего периода (за исключением наиболее высоких и низких цен) [6];

б) фермеры могли сдавать свою продукцию под залог в случае превышения залоговых цен над рыночными в ТКК. В течение девяти месяцев, в случае если рыночная или мировая цена окажется ниже залоговой,

фермер выкупал ее по мировой или рыночной цене, получая при этом прибыль;

в) возврат займа осуществлялся путем уплаты основной суммы и процентов;

г) в случае, если производитель не вернул себе продукцию в течение девяти месяцев, то ТКК выплачивала производителю денежную компенсацию в размере превышения залоговой цены над рыночной за минусом издержек за хранение продукции [2].

В период 2012–2014 гг. использовались программы «сбытового займа» в виде субсидий на производство следующих видов продукции: ячмень, рапс, горох, кофе, хлопок, семена льна, мед, чечевица, овес, арахис, рис, сорго, бобы сои, сахар, подсолнечник, пшеница, шерсть. Кроме того, для сахара определялись ежегодные внутренние рыночные квоты, которые были призваны ограничить будущий сбыт и не допустить передачи права собственности на сахар ТКК в случае превышения квот.

С 2014 г. была введена также новая Программа защиты маржи для производителей молочных продуктов, которая определяла предел цены на молоко и стоимость корма для производства исторического уровня молока. Программа по доработке молочной продукции в определенных условиях предполагала ее закупку для продовольственных программ [1].

2. Прямые и антициклические платежи, определенные законами США о поддержке сельского хозяйства 1996, 2002 и 2008 гг. Механизм их реализации включал определение: а) целевой цены, которая применялась на определенный по годам перечень стратегически важных видов сельскохозяйственной продукции. Устанавливались целевые цены на уровне, обеспечивающем производителям покрытие средних и пониженных затрат и минимальный уровень дохода, обычно на 10–15 % выше залоговой [5]; б) эффективной рыночной цены по специальной формуле; в) разности между целевой и эффективной рыночной ценой. Сумма превышения целевой над эффективной рыночной ценой и определяла размер субсидии, подлежащей выплате по программе прямых и антициклических выплат фермерам от снижения доходов из-за падения рыночных цен [9]. Важным условием получения выплат являлась необходимость включения фермера в список участвующих в программе и выполнения ряда условий: дифференцировать риски, связанные с выращиванием на пахотных землях продукции растениеводства; ежегодно отчитываться по соответствующей форме об использовании пахотных земель хозяйства; осуществлять севооборот земель; использовать земли только в сельскохозяйственных нуждах; защищать почвы от эрозийных процессов; выполнять экологические нормы (например, о консервации земель и заболоченных территорий).

Соответственно, каждый из законов определял уровень, погодовой график изменений ставок прямых платежей, целевых и залоговых цен на каждый товар, включенный в соответствующие программы. Следует подчеркнуть, что в рамках перехода к несвязанным выплатам размер прямых субсидий в те годы базировался на предварительно установленных нормах выплат на гектар исторически сложившейся структуры посевных площадей, упомянутых в Законе сельскохозяйственных культур и их урожайности на конкретной ферме. Размер антициклических платежей определялся уровнем текущих рыночных цен и исторически сложившейся структурой посевных площадей на ферму. Причем в рамках программ платежи фермерам не связаны с обязательствами по сокращению или изменению структуры посевных площадей, то есть фермер мог вообще ничего не выращивать на своей ферме, но продолжать получать соответствующие выплаты до окончания срока действия Закона [10].

В тот период правительство США переориентировало часть мер поддержки фермеров из «желтой корзины» в *de minimis* и в «зеленую корзину», тем самым исключив из расчета агрегированного показателя поддержки (далее – АПП) суммы поддержки и высвободив дополнительные средства для прямой поддержки фермеров. Состав и структура мер государственной поддержки в США в 2012 г. следующие: меры «зеленой корзины» – 91,3 %, в том числе по программе внутренней продовольственной помощи незащищенным слоям населения – 76,6, АПП – 4,9, *de minimis* – 3,8 % [3]. В рамках взятых на себя обязательств развитыми аграрными странами по сокращению государственной поддержки фермерам, в состав которых входит США, произошло сокращение объемов прямой поддержки.

Можно заключить, что в США в тот период времени официально использовалось два подхода ценовой поддержки: применение залоговых и целевых цен. Реализуемые программы решали ряд задач, включая сбалансирование спроса и предложения как фактора гарантирования доходности фермеров через достижение «справедливого» уровня цены. Они утверждались законодательными органами как общегосударственного, так и регионального уровня на временной диапазон от двух до пяти лет и содержали: оценку достигнутого объема производства, необходимость его корректировки в сторону увеличения или уменьшения, источники и объемы финансирования с учетом прогноза динамики рыночных цен.

Однако практика применения этих подходов привела к достижению высокого уровня залоговых и рыночных цен и, по мнению некоторых специалистов, способствовала росту мировых цен и повышению конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции США. В последующем правительством США было предусмотрено постепенное снижение целевых цен при параллельной поддержке доходности фермеров через

увеличение дополнительных платежей фермерам, что позволило сохранить и усилить положение этой страны на мировом рынке сельскохозяйственной продукции. В процессе понижения целевых цен сохранялась ценовая поддержка фермеров, которая оказывалась в конце года или в течение года в виде авансовых платежей, в случае превышения целевой цены над рыночной ценой [5].

Четвертый этап (с 2014 г. по настоящее время). Данный этап характеризуется реформой политики государственной поддержки фермеров с целью перехода к мерам, не искажающим или незначительно искажающим условия торговли. Так, Законом «О сельском хозяйстве», подписанным президентом США 7 февраля 2014 г., были предусмотрены и реализованы две программы:

1. Программа «Покрытие цен» (PLC) – схема страхования от падения цен посредством выплаты компенсационных платежей, которая определяла возможность производить платеж, когда рыночные цены на покрытые посевы падают ниже их фиксированных справочных цен. А в 2015 г. была дополнительно предусмотрена возможность выбора дополнительного покрытия, обеспеченного страхованием по модели, ориентированной на учет средней урожайности или прибыльности в округе.

2. Программа «Покрытие сельского хозяйства» (ARC) – программа страхования сельскохозяйственных рисков, которая обеспечивала выплату фермерам сумм потери доходов от падения их ниже уровня показателя, рассчитанного с учетом средней прибыли по стране, или конкретно фермерскому хозяйству.

Для обеих программ платежи производились на 85 % базовых акров. Участвующие производители сделали выбор в 2014 г. между программами PLC и ARC на товарно-сырьевой основе, которые оставались в силе до 2018 г. [1]. Эти программы страхования относились к программам мер несвязанного типа, поддерживающим доходы и применяемым США с момента вступления их в ВТО.

С августа 2018 г. было объявлено о начале действия проекта «Программа содействия рынку», реализуемого ТКК. Программа включает оказание государственной поддержки производителям или владельцам продукции, на которую существенное влияние оказали тарифные действия иностранных правительств (Китая, ЕС, Канады, Мексики), что привело к потере традиционного экспорта. В соответствующую группу входят следующие виды продукции: кукуруза, хлопок, сорго, соя, пшеница, молочные продукты, свинина, свежая черешня, очищенный миндаль. Предположительно, данная программа является временной, пока между США и странами-импортерами американской сельскохозяйственной продукции не будут согласованы все торговые вопросы [4].

Отличительной особенностью структуры государственной поддержки сельского хозяйства США является значительная доля расходов в рамках «зеленой корзины». В 2014 г. объем «зеленой корзины» превышал объем «желтой» в 9 раз. Наибольшие средства бюджета США на сельское хозяйство направляются на внутреннюю продовольственную помощь, которая в рамках ВТО относится к мерам, ограниченно искажающим условия торговли. Однако данный механизм, на наш взгляд, имеет воздействие на спрос и предложение и тем самым оказывает косвенное влияние на уровень и динамику цен.

Таким образом, на современном этапе государственная поддержка отрасли оказывается через ТКК преимущественно по кредитным, платежным программам и программам закупок. Основными продуктами, в отношении которых осуществляется государственная поддержка, являются: пшеница, кукуруза, семена подсолнечника, хлопок, рис, молоко и молочные продукты, ячмень, овес, орехи и сахар [4].

Изучение опыта США показало, что политика оказания мер государственной поддержки менялась под влиянием внутренних и внешних факторов, однако ее уровень остается достаточно высоким. Реализация политики государственной поддержки фермеров США в середине XX в. способствовала росту мировых цен на сельскохозяйственную продукцию и повышению конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции США. Преобладающими мерами поддержки на современном этапе являются меры «зеленой корзины», в частности, направленные на внутреннюю продовольственную помощь, программы страхования от падения цен на сельскохозяйственную продукцию. Сохраняется практика оказания мер продуктово-специфической поддержки производства стратегически значимой сельскохозяйственной продукции, перечень которой постоянно пересматривается в зависимости от изменения ситуации на товарных рынках. Суммы оказываемой продуктово-специфической поддержки чаще находятся в пределах определенного уровня *de minimis*.

Заключение

Для Республики Беларусь, на наш взгляд, опыт США возможно применить, однако целесообразно учитывать решаемые задачи при оказании тех или иных мер поддержки правительством США в разные периоды времени. Поскольку сельскохозяйственная отрасль Беларуси не достигла такого уровня конкурентоспособности, как США, то считаем необходимым меры продуктово-специфической поддержки применять до момента достижения высокого уровня развития национального аграрного производства. Также целесообразно внедрять в практику применяемые в США подходы к определению индикативных (контрольных) цен, которые

учитываются при расчете сумм компенсационных выплат. Дополнительно, в части переориентации мер поддержки с «желтой корзины» на «зеленую», считаем возможным направить государственные финансовые ресурсы на внутреннюю продовольственную помощь в рамках реализации программ обеспечения социальной защиты определенных слоев населения, программы страхования от падения цен.

Список использованных источников

1. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017 [Электронный ресурс] // OECDiLibrary. – Режим доступа: https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2017_agr_pol-2017-en. – Дата доступа: 06.03.2020.

2. Алексеева, С. А. Отечественный и зарубежный опыт финансовой поддержки сельского хозяйства / С. А. Алексеева // Вестн. Финансовой акад. – 2010. – № 3 (57). – С. 34–40.

3. Анализ мировых тенденций государственной поддержки сельского хозяйства [Электронный ресурс] // Евраз. экон. ком. – Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agropromdep_agroprom/sxs/Documents. – Дата доступа: 06.03.2020.

4. Грецкая, Н. Законодательно-нормативное обеспечение деятельности Товарно-кредитной корпорации в Соединенных Штатах Америки / Н. Грецкая // Аграр. экономика. – 2019. – № 7. – С. 57–68.

5. Казакевич, И. А. Методические рекомендации по совершенствованию механизма оказания внутренней поддержки сельскому хозяйству Республики Беларусь в условиях международной экономической интеграции / И. А. Казакевич // Научные принципы регулирования развития АПК: предложения и механизмы реализации / Ин-т систем. исслед. в АПК НАН Беларуси ; редкол.: В. Г. Гусаков [и др.]. – Минск, 2017. – С. 86–96.

6. Климова, Н. В. Государственная поддержка в достижении целевых показателей развития сельского хозяйства [Электронный ресурс] / Н. В. Климова, Г. В. Шаповалова // Науч. журн. КубГАУ. – 2017. – № 130 (06). – Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru/2017/06/pdf/53.pdf>. – Дата доступа: 06.03.2020.

7. Малов, Н. В. Основные принципы государственной поддержки аграрного сектора США. Уроки для России / Н. В. Малов // Транспортное дело России. – 2013. – № 4. – С. 98–100.

8. Мальцева, В. А. Государственная поддержка сельского хозяйства в зарубежных странах: эволюция теории и практики реализации / В. А. Мальцева. – Екатеринбург : ООО «Издательство УМЦ УПИ», 2015. – 228 с.

9. Мальцева, В. А. Программно-целевые методы реализации аграрной политики США / В. А. Мальцева // Изв. ИГЭА. – 2011. – № 2 (80). – С. 167–170.

10. Сельское хозяйство США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&newsid=1125&type=news>. – Дата доступа: 19.02.2020.

11. Стадник, А. Т. Зарубежный опыт государственной поддержки сельского хозяйства / А. Т. Стадник, Д. М. Матвеев, Д. В. Меняйкин // Вестн. Красноярского гос. аграр. ун-та. – 2014. – № 10. – С. 45–51.

Материал поступил в редакцию 09.03.2020 г.

Сведения об авторе

Лазаревич Ирина Михайловна – заведующая сектором ценообразования, Институт системных исследований в АПК Национальной академии наук Беларуси (ул. Казинца, 103, 220108, г. Минск, Республика Беларусь). Телефон: +375 17 374 90 16. E-mail: irina_17@list.ru.

Information about author

Lazarevich Irina – Head of Pricing Sector. The Institute of System Researches in Agro-Industrial Complex of the National Academy of Sciences of Belarus (Kazintsa Str., 103, 220108, Minsk, Republic of Belarus). Phone: +375 17 374 90 16. E-mail: irina_17@list.ru.