

ТЕНДЕНЦИИ И ОСОБЕННОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ США

© 2016 г. **О.Г. Овчинников***

Статья поступила в редакцию 10.03.2016.

В статье на примере США рассматривается проблематика национальной продовольственной безопасности, а также вопросы формирования системы государственного регулирования, направленные на её обеспечение. Приводится система условий достижения продовольственной безопасности. Анализируются меры аграрной политики государства, позволяющие поддерживать продовольственную безопасность на высочайшем уровне.

Ключевые слова: *США, аграрный сектор, сельское хозяйство, национальная продовольственная безопасность, государственное регулирование, аграрная политика.*

Продовольственная безопасность – важнейшая составная часть национальной безопасности любой страны. В настоящее время приоритетность решения такой задачи существенно возросла. Это обусловлено рядом факторов, среди которых можно выделить следующие:

- ❖ истощение природных ресурсов, используемых в сельскохозяйственном производстве, рост темпов их деградации;
- ❖ существенный рост численности населения мира;
- ❖ окончательный отход от преимущественно натурального хозяйства на протяжении многих веков, к товарному производству как основе продовольственного обеспечения целых регионов мира;
- ❖ значительное развитие торговли сельхозпродукцией и широкое распространение «продовольственной дипломатии» как эффективного средства воздействия при решении различных вопросов межгосударственных отношений.

Учитывая это, стабильность и эффективность сферы производства сельскохозяйственной продукции в странах с развитой рыночной экономикой рассматривается как важнейшее условие политического статус-кво и показатель национальной независимости. Таким образом, аграрный сектор становится одной из приоритетных отраслей национальной экономики.

* **ОВЧИННИКОВ Олег Григорьевич** – доктор экономических наук, руководитель Центра аграрных проблем Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3 (olego-2006@yandex.ru).

Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ по проекту № 15-37-11121”а”(ц).

Объёмы производства сельскохозяйственной продукции и эффективность аграрного сектора позволяют говорить о США как о несомненном лидере аграрного мира. Внутреннее производство сельхозпродукции на протяжении последних более чем 100 лет позволяло не только удовлетворить потребности национального рынка продовольствия, но и осуществлять поставки значительных её объёмов на мировой рынок. Даже последний значительный экономический кризис в отрасли времен «Великой депрессии» 1930-х годов был вызван перепроизводством продукции и сопутствующим падением цен на большую часть сельскохозяйственных товаров.

Таким образом, вопрос продовольственной безопасности (ПБ) в его традиционном понимании, как наиболее полного, за счёт внутреннего производства, удовлетворения потребностей населения в продовольствии, в США практически никогда не стоял. Иное дело, если говорить о других, но не менее важных аспектах ПБ. Например, стабильности собственно сельского хозяйства как важнейшей сферы АПК, включая стабильность цен и доступность продовольствия широким слоям населения. В этом смысле на протяжении последних нескольких десятилетий вопрос обеспечения ПБ стоит на одном из первых мест в системе приоритетов экономической политики американского государства.

В статье обсуждаются вопросы становления системы ПБ, в том числе её эволюция, современное состояние, структура, проблемы. Основным фактором ПБ на современном этапе является совершенная аграрная политика государства, сложившаяся в США в результате длительной эволюции. Её внешние проявления заключаются в высоком уровне эффективности сельскохозяйственного производства, потребления продовольствия, экспорта сельхозпродукции.

Система продовольственной безопасности

Формирование системы ПБ неразрывно связано с совершенствованием мер аграрной политики государства. При этом на различных этапах развития аграрного сектора США, в зависимости от характерных особенностей времени, в число приоритетных выдвигались то одни, то другие цели и задачи, и последовательно, путём проб и ошибок, развивалась система госрегулирования.

Вопрос прямо не формулировался в законодательных документах, но подспудно стоял на повестке дня при формировании мер аграрной политики американского правительства с момента его основания. Например, применение тарифных и нетарифных инструментов регулирования, призванных защитить внутренний рынок сельхозпродукции, было одним из первых в перечне инструментов аграрной политики. С их помощью решалась задача стабильности внутреннего рынка продовольствия именно за счёт собственного производства. Эта задача и по сей день – одна из важнейших в перечне условий обеспечения ПБ любой страны.

Другой яркий пример указанной направленности мер аграрной политики – государственные программы развития таких важнейших составных частей

сельскохозяйственной производственной инфраструктуры, как ирригационные системы или электросети.

Задача продовольственной безопасности была обозначена в качестве цели аграрной политики государства лишь в 1970-х и окончательно в 1980-х годах.

Анализ истории становления системы госрегулирования позволяет сделать следующее заключение: несмотря на то что она берёт своё начало с момента образования американского государства, наиболее важный период приходится на вторую половину XIX века и особенно с 1930-х годов. Поэтому в целом эволюцию аграрной политики США можно условно разбить на два больших периода: первый период – с основания государства до начала политики Нового курса администрации президента Ф.Рузвельта; второй – с 1933 г. и по настоящее время.

Формирование основ аграрной политики

Первый, начальный, период истории формирования аграрной политики начался фактически в первой половине XIX века. Среди наиболее значимых событий этого периода можно отметить следующие:

1. Создание в середине XIX века организационной инфраструктуры системы госрегулирования.

В частности, были образованы аграрные комитеты в законодательных органах власти страны (1820–1825 гг.), создан Минсельхоз США (1862 г.), департаменты сельского хозяйства в отдельных штатах (с 1874 г.).

Следует подчеркнуть, что государственная система регулирования сельского хозяйства была важнейшим шагом: в развитии аграрного сектора появилось общее координирующее начало, благодаря которому, как показала дальнейшая история, агропромышленный комплекс страны стал тем, чем он является сейчас – лидером мирового аграрного производства

2. Законодательное урегулирование земельных отношений в аграрной сфере.

Важнейшим среди законов о распределении земли стал закон «О гомстедах» (1862 г.). Механизм распределения земель, предусмотренный в нём открыл свободный доступ к земле для потенциальных поселенцев, согласных владеть участком на условиях гомстеда, т.е. с проживанием на участке земли минимум в течение пяти лет. Гомстеды включали в себя землю и постройки и были неотчуждаемы. Это означало, что их нельзя было конфисковать за долги. Задача этого и последующих земельных законов заключалась в передаче земли в руки владельцев семейных ферм, создание нового класса собственников – фермеров.

3. Создание производственной, коммунальной и финансовой инфраструктуры в сельской местности.

Это строительство систем ирригации (в соответствии с законом «О мелиорации» от 1902 г.), учреждение регулярной почтовой связи, начало широко-массштабной электрификации сельской местности, строительство сети дорог «от фермы к рынку» и др.

4. Формирование системы сельскохозяйственного кредита.

Безусловным и важнейшим достижением первого периода стало появление системы сельскохозяйственного кредита, когда был принят в 1916 г. закона «О федеральных фермерских займах». В соответствии с ним были учреждены 12 кооперативных федеральных земельных банков, которые заложили основу Фермерской кредитной системы, которая и стала одним из основных финансово-кредитных институтов в сельском хозяйстве.

5. Формирование основ государственной системы контроля качества сельскохозяйственной продукции.

Это важнейшее направление аграрной политики формировалось во второй половине XIX века. Так, в 1870-х годах была учреждена инспекция контроля за качеством молочных продуктов, а в 1890-1991 гг. – мяса и мясопродуктов. В начале XX века происходило дальнейшее совершенствование системы. В эти же годы закладывались основы регулирования производства и использования ядохимикатов: в 1910 г. был принят закон «Об инсектицидах», который ограждал фермеров от мошенничества со стороны торговцев ядохимикатами.

6. Становление и совершенствование системы сельскохозяйственной науки, образования и внедрения сельскохозяйственных знаний.

Роль американского государства в этом деле исключительно высока. Её начало связано с законом Морила, принятым в 1862 г.: тогда была учреждена система «земельных» колледжей, ставшая впоследствии основой национальной системы аграрного образования. В соответствии с законом, федеральное правительство передало во владение властей штатов часть земель, находившихся в федеральной собственности, для учреждения и содержания за счёт их продажи либо другого использования учебных заведений (колледжей) сельскохозяйственного профиля.

Научно-практические исследования стали составной частью учебного процесса в «земельных» колледжах, что, в свою очередь, положило начало (в 1870-х годах) организации в них экспериментальных работ. Как следствие, в 1875 г. появились первые опытные сельскохозяйственные станции. Начавшийся процесс организационного устройства экспериментальной аграрной науки требовал координации и поддержки. В соответствии с принятым в 1887 г. законом Хетча, федеральное правительство стало ежегодно выделять штатам средства для создания и поддержания сельскохозяйственных станций, проведения научных исследований. Результат не заставил себя ждать – уже в 1887 г. на основании закона было организовано 15 таких станций, а к 1893 г. их насчитывалось уже 49.

Развитие системы образования и научных исследований нашло своё логическое продолжение в организации службы внедрения. В соответствии с законом Смита – Левера, принятым в 1914 г., была учреждена кооперативная, финансируемая долевым участием властей федерального центра и штатов служба внедрения сельскохозяйственных знаний. Таким образом, был сформирован механизм, с помощью которого результаты сельскохозяйственных исследований могли быстро и эффективно доходить до фермеров.

Подводя итог действиям государства в отношении аграрного сектора до 1920-х годов, можно прийти к выводу, что свои главные усилия государство сосредоточило на развитии инфраструктуры аграрного производства, его на-

учно-информационного обеспечения. Именно эти направления способствовали созданию предпосылок роста эффективности производства. Начиная с третьего десятилетия XX века в этой политике наблюдаются существенные перемены – идёт постепенное изменение приоритетов аграрной политики, которое привело к формированию её нового облика в 1930-е годы.

По существу, до этого времени были выполнены многие условия обеспечения ПБ страны, в том числе:

- Фермерское хозяйство достигло уровня, который позволил обеспечить страну основными продуктами питания собственного производства.

Более того, к началу 1930-х годов аграрный сектор США готов был стать мировым лидером сельскохозяйственного производства. Это обусловлено тем, что к этому времени была практически закончена региональная специализация, сформированы системы научно-информационного обеспечения, образования, внедрения, фермерская финансово-кредитная система.

- Создана система контроля качества поставляемого продовольствия.

Это позволило решить важную и составную задачу – обеспечить население страны не только достаточным, но и качественным продовольствием.

- Сформирована либо находилась в стадии формирования производственно-коммунальная инфраструктура в сельской местности.

Тем самым появились предпосылки социально-экономической стабильности в регионах аграрного производства.

Хотя многие вопросы ПБ страны были в той или иной мере решены, оставались условия, без которых их полная реализация была невозможна. К таковым относились:

1. Обеспечение стабильности продовольственного комплекса страны. Аграрный кризис 1930-х годов показал, как важно решение этой задачи для сельского хозяйства.

2. Сохранение экологического баланса. Впервые эта проблема остро возникла именно в 1930-е годы. Стало очевидным, что без её решения, достижение стабильности в аграрном секторе невозможно.

3. Глубокий кризис и обнищание широких масс населения страны в период «Великой депрессии» выдвинули перед государством доселе неизвестную в таких масштабах проблему – доступ к минимальному набору продовольствия всех групп населения.

В 1930-е годы произошли события, которые повлияли на формирование нового облика аграрной политики США. Анализ антикризисной политики правительства, которое справилось с серьезнейшей ситуацией, сложившейся в аграрной экономике и поставившей под угрозу продовольственную (а в определённый период времени также и национальную) безопасность страны, заслуживает пристального изучения.

«Великая депрессия» и реформирование аграрной политики страны

Весьма непростой в истории американской экономики период, известный под названием «Великая депрессия», несомненно, положил начало новому эта-

пу развития страны. Подробный анализ причин и последствий кризиса выходит за рамки настоящей работы. Отметим лишь, что одной из основных причин и внешних проявлений аграрного кризиса 1920–1930-х годов была проблема диспаритета цен.

Диспаритет цен – характерное для аграрной экономики явление. Оно вызвано тем положением, которое занимают фермеры в рыночной экономике. Множество сельскохозяйственных производителей находятся практически во власти стихийного рынка, и вынуждены принимать те условия, которые он им предлагает. С другой стороны, поставщики средств производства и переработчики сельхозпродукции (представители первой и третьей сфер АПК) обладают определённой монопольной властью и могут суверенно устанавливать цены на свою продукцию.

Это различие в положении на рынке фермеров и поставщиков ресурсов имеет для первых критические последствия, которые проявляются в опережающих темпах роста цен на ресурсы, в сравнении с ценами на сельхозпродукцию. В периоды дефицита продовольствия (например, во время Первой и Второй мировых войн, а также продовольственного кризиса 1970-х годов) динамика цен на аграрную продукцию имела благоприятный для фермеров характер. Однако в остальные периоды цены на продукцию поставщиков ресурсов и закупочные цены переработчиков аграрной продукции изменяются в неблагоприятном для фермеров направлении. Как следствие, за последние сто лет доходы фермеров росли в гораздо меньшей степени (а в период кризисов – даже снижались), чем издержки. Особенно значительным был указанный диспаритет в 1932 г., когда уровень паритета цен составил менее 60 по сравнению с 90 в 1920-е годы и 100 – в период 1910–1914-х годов. Отметим, что последний период многие годы служил эталоном паритета цен и признавался как «золотой век» фермерства.

Падение доходов населения страны привело в период кризиса к снижению продаж сельхозпродукции, что как следствие, стало причиной обвала цен на неё. Все это значительно осложнило положение фермеров ещё и в связи с ростом ипотечных долгов. К началу 1933 г. число должников с просроченными долгами составляло более 45% общего числа фермеров. Они были вынуждены отдавать свои фермы банкам, компаниям и другим кредитным учреждениям.

Цены на сельхозпродукцию и объём её производства изменялись различными темпами. Так, если с 1929 г. по 1933 г. цены на продукцию фермеров снизились на 63%, то объём произведённой продукции – всего лишь на 6%. Причина состояла в том, что аграрный кризис времен «Великой депрессии» был частью широкомасштабного спада американской экономики. Поэтому прекратить производство и найти работу в промышленности фермеры были попросту не в состоянии.

Кроме того, низкая мобильность фермеров, их неспособность к перемене места жительства и вида деятельности, была обусловлена и другими факторами, в том числе особенностями собственно фермерского труда, а также значительным размером постоянных издержек, в которые входят ссудные и арендные выплаты, налоговые и ипотечные платежи за сооружения и оборудование. Иначе говоря, фермеру почти всегда было выгоднее обрабатывать

свою землю, чем полностью прекратить работу. Результатом указанных факторов стало обострение кризиса перепроизводства, когда каждый новый год приносил «урожай отчаяния». Кроме того, в первой половине 1930-х годов в нарушение предшествующей тенденции произошёл абсолютный прирост (на 5,5%) численности сельского населения. Это стало следствием кризиса в промышленности, когда безработные жители городов искали рабочие места в сельской местности.

Описанные события стали причиной сильного социального напряжения в США, что чуть было не привело к социальному взрыву и последующему революционному развитию ситуации. Пик напряжения пришёлся на весну 1933 г. Именно в марте этого года в результате выборов к власти пришла администрация президента Франклина Рузвельта. Учитывая всю напряжённость ситуации, она сразу же приняла пакет антикризисных мер. В их числе, одним из первых – мораторий на фермерскую задолженность. А вскоре Конгресс утвердил аграрную программу правительства, изложенную в известном «Сельскохозяйственном законе» 1933 г. Этот закон стал своеобразным водоразделом между временем пассивного участия государства в делах аграрного сектора и последующим периодом его активного вовлечения во все сферы сельхозпроизводства и смежных отраслей. Новый закон состоял из двух независимых, но в то же время взаимосвязанных идей преодоления аграрного кризиса частей – законов «О фермерской ипотеке» и «О регулировании сельского хозяйства».

Наиболее важными задачами, которые предстояло решить новой администрации в аграрной сфере экономики были:

- стабилизация цен на сельхозпродукцию и доходов фермеров;
- уменьшение и рефинансирование фермерской задолженности;
- облегчение положения обедневших вследствие кризиса жителей сельской местности;
- борьба с эрозией почв, которая к середине 1930-х годов из-за жёсткой засухи приняла катастрофический характер.

Следует отметить, что реализация государственных антикризисных программ носила комплексный характер – они решали одновременно несколько различных задач. Так, в марте 1933 г. был учреждён Гражданский корпус консервации, позволивший задействовать на общественных работах значительное число безработных, как правило, молодых людей, и осуществить почвозащитные противоэрозионные мероприятия. Всего в 1930-х годах около 2 млн. человек были участниками корпуса.

Другим примером может служить создание национальной системы социальной помощи, в соответствии с некоторыми программами которой излишки сельхозпродукции направлялись в качестве гуманитарной помощи нуждающимся.

Программа развития долины реки Теннесси, наряду со строительством мощностей по выработке электрической энергии в значительной степени для нужд сельского хозяйства, позволила увеличить в этом регионе занятость населения. Принятый в июне 1933 г. закон «О фермерском кредите» произвёл

окончательное реформирование системы фермерского кредита и во многом содействовал развитию национальной банковской системы.

Безусловно, однако, что важнейшим в перечне всех законодательных актов антикризисного характера в аграрной сфере является первый закон «О регулировании сельского хозяйства», принятый 12 мая 1933 г. Он положил начало длинной череде сельскохозяйственных законов, регламентирующих основные моменты взаимоотношений государства и аграрного сектора экономики.

Декларация о чрезвычайном положении, предваряет закон и констатирует следующее: *«Настоящее острое экономическое бедствие является следствием возрастающего расхождения между ценами на сельхозпродукцию и ценами прочих товаров, что в значительной мере обусловило неспособность фермеров покупать промышленные изделия, нарушило правильный товарообмен и причинило серьёзный ущерб сельскохозяйственным ценностям, служащим опорой национальной системы кредита. Настоящим объявляется, что эти условия в такой жизненно важной отрасли как сельское хозяйство, отразились на представляющих общенациональный интерес сделках с сельскохозяйственными товарами, обременили и затруднили нормальный ход торговли ими...»*.

Описанная в декларации проблема «диспаритета цен» актуальна до сих пор, причём не только в аграрной сфере. Она возникает каждый раз при появлении в экономике страны монополий или олигополий, т.е. в случае, когда многочисленным производителям, работающим в условиях рынка, противостоят немногие поставщики товаров и услуг, которые могут суверенно устанавливать цены на свою продукцию. Очевидно, что описанная проблема будет существовать всегда и во всех странах с рыночной экономикой. Рост эффективности сельхозпроизводства – это фактор, который сглаживает это негативное влияние. В то же время, любые природные и рыночные катаклизмы будут всё более усугублять его.

Стабильность продовольственного обеспечения страны за счёт собственных ресурсов, побуждает государство сглаживать последствия диспаритета цен. На это направлены, начиная с принятого в 1933 г. «Сельскохозяйственного закона» и до сих пор, важнейшие программы аграрной политики США.

Основная задача программ (несмотря на их большое на протяжении прошедших более 80 лет разнообразие) – рост цен на сельхозпродукцию. Достигалось это тремя основными способами:

1. Ограничение предложения сельхозпродукции на рынок;
2. Стимулирование спроса на сельхозпродукцию;
3. Прямая поддержка цен и дохода фермеров.

В разное время правительство применяло все три указанных подхода, однако делало это по-разному, с акцентом на тот или другой, в зависимости от внешних и внутренних обстоятельств. Но что было общим во все периоды, это комплексный характер программ, когда благодаря их реализации решалось сразу несколько задач. Показательным в этом смысле были уже первые программы регулирования 1933 г. Тогда проблему диспаритета решили просто – запахали на корню только что взошедшие посевы сельхозкультур на огромных площадях, а также уничтожили значительное количество скота. В дальнейшем к таким варварским способам регулирования больше не возвращались.

Хотя, впрочем, ещё в 1950-е годы, чтобы убрать с рынка излишки зерна, государство скупало его, а затем неостребованные запасы также уничтожало, затопливая баржи с пшеницей в океане.

С течением времени аграрная политика по стабилизации цен постепенно совершенствовалась. Так, в 1930-е годы активно проводились государственные программы консервации земель. При этом помимо сохранения плодородия решалась задача вывода земель из оборота. Комплексный характер имела и начатая в 1938 г. программа продовольственной помощи малоимущим. В ходе её также решались две задачи – обеспечение стабильности фермерского хозяйства и доступ к минимальному набору продовольствия неимущих граждан. Среди более поздних примеров следует отметить проводимые со второй половины 1950-х годов программы международной гуманитарной продовольственной помощи. В ходе них, излишки продукции (как правило, зерна), накапливавшиеся в госзапасах в результате программ поддержки цен и доходов фермеров, вместо дорогостоящего хранения (а иногда и уничтожения) стали направляться на решение внешнеполитических задач.

Ещё одна важнейшая отличительная черта мер госрегулирования, предпринимавшихся в 1930-е (как, впрочем, и последующие) годы, является энергичное экспериментирование с различными инструментами аграрной политики. Сложившаяся в аграрном секторе ситуация остро требовала такого подхода. Сельское хозяйство оказалось в глубоком кризисе, но предшествовавший опыт регулирования был весьма ограничен. И потому новая команда управленцев и экспертов Минсельхоза США шаг за шагом двигалась вперед к выработке оптимальной модели регулирования. Она так и не была выработана в 1930-е годы. В принципе её невозможно выработать, так же как невозможно достичь идеала. Но вызывает уважение сам механизм поиска и выработки новых решений. И это составляет не менее важный урок истории аграрной политики США, продолжающийся поныне и достойный подражания.

Эволюция системы государственного регулирования аграрного сектора

Дальнейшее совершенствование мер аграрной политики осуществлялось на основе принципов, выработанных в 1930-е годы, по следующим основным направлениям:

во-первых, меры госрегулирования постепенно охватывали все составляющие понятия ПБ и сейчас могут быть признаны всеобъемлющими.

во-вторых, постепенно формировалась такая важная особенность современной системы мер госрегулирования, как её комплексный характер: практически все условия достижения ПБ «закрываются» её отдельными составляющими. Это означает, что многие инструменты (программы) этой системы решают одновременно несколько задач

В-третьих, важной особенностью системы мер госрегулирования стала гибкость. Она состоит в том, что в процессе эволюции был создан механизм адаптации мер аграрной политики к изменяющимся условиям поддержания ПБ страны. Это достигается пересмотром мер, принятием сельскохозяйственных

законов. Механизм действует уже на протяжении более 80 лет и показал свою высокую эффективность.

Таким образом, в США сформировалась стройная система госрегулирования аграрного сектора, эффективно решающая задачу продовольственной безопасности страны. Её современная структура представлена в таблице. Там указаны также меры существующей аграрной политики государства влияют на выполнение условий поддержания высокого уровня ПБ.

Таблица

Структура мер аграрной политики государства, направленных на обеспечение ПБ страны

Раздел аграрной политики	Начало формирования	Влияние на поддержание ПБ страны
Внешнеторговая политика государства	XVIII век	Стимулирование развития отдельных отраслей; стабилизация цен и доходов производителей
Научно-информационное обслуживание сельского хозяйства	Середина XIX века	Создание предпосылок средне- и долгосрочного развития отрасли
Регулирование системы маркетинга продукции	Конец XIX века	Установление и контроль соблюдения правил в сфере маркетинга продукции
Контроль качества и безопасность продовольствия	Конец XIX века	Установление параметров качества и контроль качества поставляемого населению страны продовольствия
Кредитно-денежная и налоговая политика	Начало XX века	Создание предпосылок средне- и долгосрочного развития отрасли; формирование инфраструктуры, обеспечивающей высокую эффективность аграрного производства
Продовольственная помощь населению	1930-е годы	Обеспечение доступа к минимальному набору продовольствия
Поддержание цен на сельхозпродукцию и доходов производителей	1930-е годы	Обеспечение экономической стабильности фермерского хозяйства
Развитие сельских сообществ (включая инфраструктуру)	1930-е годы	Развитие инфраструктуры и экономической стабильности сельских сообществ
Рациональное питание и борьба с потерями продовольствия	1970-е годы	Формирование структуры потребления продовольствия посредством комплекса мер агитационного и просветительского характера
Оптимизация использования природных ресурсов, охрана окружающей среды	1980-е годы	Борьба с деградацией и сохранение природных ресурсов, используемых в сельхозпроизводстве

Аграрные программы многообразны и обеспечивают выполнение практически всех условий обеспечения ПБ страны. Однако становление всей системы мер аграрной политики, охватывающей все составные части ПБ, происходило постепенно. Этот процесс протекал поступательно, хотя пик нормотворческой активности государства пришёлся на 1930-е годы. Появление новых разделов отражало степень зрелости экономических отношений в американском обществе и появление продовольственных и экологических проблем в мировом масштабе.

Усиление государственного влияния во всех сферах жизнедеятельности аграрного сектора поставило на повестку дня вопрос о роли рыночных механизмов в функционировании современного сельского хозяйства США. Без его обсуждения понимание условий обеспечения продовольственной безопасности было бы неполным.

Успешная реализация мероприятий аграрной политики, направленных на стабилизацию сельского хозяйства, основы продовольственного комплекса страны, весьма непростая задача. Её успешное решение требует учёта многих факторов и условий, что на практике не всегда представляется возможным. Показательный пример этого – ситуация, сложившаяся перед тем, как был принят «Сельскохозяйственный закон» 1996 г., который рассматривается как один из переломных в истории аграрной политики США.

В конце 1980-х годов стало очевидным, что система мер государственного регулирования аграрного сектора не приносит ожидаемых результатов и нуждается в реформировании. По мнению специалистов, основными её недостатками были следующие:

1. *Противоречивость последствий различных мер аграрной политики.* Так, реализация некоторых государственных программ направлена на устранение последствий других.

Например, поддержка государством аграрной науки приводит к росту эффективности производства и выпуска продукции. Одновременно различные программы ограничения производства ставят целью снижение выпуска продукции.

Поскольку США являются ведущей мировой державой – экспортёром сельхозпродукции, политика поддержания цен приводила к соответствующему росту цен мирового рынка. Такая ситуация, с одной стороны, ограничивала спрос потенциальных покупателей, а с другой – поощряла зарубежных производителей аналогичной продукции расширять её выпуск. В результате на мировом рынке наблюдался рост конкуренции и, как следствие, снижение доходов американских фермеров. Это, в свою очередь, вынуждало государство осуществлять специальные программы стимулирования экспорта сельхозпродукции.

2. *Нерациональное распределение субсидий.* Основная цель программ поддержания цен и доходов фермеров состояла в поддержке производителей с низким уровнем доходов. Однако на практике большая часть субсидий распределялась на крупные фермы, как правило, не очень нуждающиеся в ней. Например, в 1993 г. фермы с ежегодным объёмом продаж свыше 250 тыс. долл. (5,6% общего количества), получали почти треть всех государственных субсидий.

Примерно такое же количество субсидий было выплачено небольшим и мелким фермам (с объёмом продаж менее 100 тыс. долл.), доля которых в общем числе хозяйств составляла 84%.

Следует отметить ещё одну проблему, возникшую в связи с программами поддержания доходов сельхозпроизводителей. Большая их часть проводилась в отношении зерновых культур. Однако поддержание цен на основные зерновые культуры неизбежно повлекло за собой рост стоимости земли. Отчасти это было выгодно фермерам, использующим ипотечный (под залог земли) кредит. В то же время, лишь меньшая часть обрабатываемых земель является собственностью самих производителей (31% в 1992 г.), а большая – арендуется. В результате государственные субсидии по существу превращались в субсидии землевладельцам, большинство которых относится к состоятельному слою и фактически не занимается сельским хозяйством.

3. *Значительные и непредсказуемые издержки на программы поддержки цен и доходов фермеров.* Эта проблема в период, предшествующий принятию закона 1996 г., была одним из основных предметов критики со стороны противников существовавшей тогда аграрной политики. И эта критика имела под собой веские основания. Если в 1950-е годы прямые выплаты фермерам составили около 5 млрд. долл., в 1960-е – около 24, в 1970-е – около 22, то в 1980-е годы достигли 76 млрд. долл. Таким образом, за четыре десятилетия выплаты увеличились в 15 раз, что существенно превышало уровень инфляции, (почти 4 раза). В 1986 г. был достигнут рекордный показатель объёма выделенных фермерам субсидий, когда сумма прямых отчислений по программам поддержания цен и доходов составила 16,7 млрд. долларов.

Как следствие описанных и других проблем, в «Сельскохозяйственном законе» 1996 г. была предпринята попытка переориентации фермерского хозяйства на рыночные условия. Одной из важных мер было упразднение важнейшей программы поддержки цен и доходов – программы компенсационных платежей. Она была заменена на программу фиксированных выплат субсидий фермерам – «гибких производственных контрактов». Безусловно, и это подтвердило дальнейшее развитие событий, полностью перевести сельское хозяйство на «рыночные рельсы» в силу специфических особенностей этой отрасли экономики, не представляется возможным. В частности, через десять лет программа гибких производственных контрактов также была прекращена и заменена на другие, напоминающие упразднённую прежде программу компенсационных платежей. Но опыт дальнейших, после принятия закона 1996 г., попыток совершенствования мер аграрной политики, усиления её ориентации на рыночные механизмы и освобождения от излишней государственной опеки показывает, что это возможно и необходимо. Но должно проводиться поступательно, с учётом всех возможных вариантов достижения поставленной цели.

В качестве иллюстрации можно привести следующий пример. Одной из важнейших причин, вынуждающей государство оказывать финансовую поддержку фермерам, как было сказано выше, является проблема диспаритета цен. Периодически эта тенденция нарушается с ростом спроса на сельхозпродукцию и соответствующим увеличением цен на неё. Как правило, такие отклонения в прошлом были связаны либо с изменением конъюнктуры мировых

рынков, либо с природными катаклизмами и вызванным ими дефицитом продукции. Однако в конце нулевых годов впервые в современной истории произошёл существенный рост цен, вызванный увеличением внутреннего спроса на некоторые виды сельхозпродукции, в первую очередь зерновые, особенно – на кукурузу. Причиной тому стало широкое распространение технологии переработки зерна на этанол.

В соответствии с законом «Об энергетической политике» (*Energy Policy Act*), принятым в августе 2005 г., была предусмотрена финансовая помощь производителям биоэтанола в виде субсидий и налоговых льгот. Кроме того, по этому закону была разработана Программа стандарта на возобновляемое топливо (*RFS*), где впервые на законодательном уровне устанавливались объёмы производства биотоплива. Закон «Об энергетической независимости и безопасности» 2007 г. (*Energy Independence and Security Act*) к 2022 г. предусматривал производство 136 млрд. л этанола (включая 60 млрд. л этанола из целлюлозы – непищевого сырья).

В результате, в 2011 г. поддержка производства биоэтанола со стороны федерального правительства в США реализовалась в следующих направлениях:

- налоговые льготы производителям этанола в размере 0,12 долл./л (0,45 долл./галлон);
- импортные пошлины на этанол – 0,14 долл./л (0,51 долл./галлон);
- действие регламента на смешивание этанола с бензином (стандарт *E10*), на который сегодня приходится 99% реализуемого моторного топлива в стране;
- сниженные на 30% акцизные сборы на топливо *E10*.

Кроме того, поддержка осуществляется в виде различных мер стимулирования разработки автомобильных двигателей, способных работать на топливных смесях *E15* и *E85* и государственного финансового участия в научных исследованиях по поиску альтернативных источников энергии. Добавим, что на региональном уровне осуществлялось субсидирование производителей этанола в размере от 5 до 10 ц/л. [3].

Следствием таких мер был значительный рост производства биоэтанола – с 18,5 млрд. л в 2006 г. до 50,2 млрд. л в 2010 году [1].

Такая мера позволила сформировать стабильный и высокий дополнительный внутренний спрос на сырьё, используемое для производства этанола. В частности, кукурузу, средние цены на которую выросли в 2006–2010 гг. почти вдвое по сравнению с предыдущей пятилеткой, и ещё почти на 50% в течение 2011–2013 гг. Это позволило сократить объёмы субсидий, направляемых в сельское хозяйство на 25% и 20% соответственно, т.е. практически уменьшить их в 2 раза за 10 лет. Описанный пример наглядно иллюстрирует рациональный подход при формировании мер аграрной политики.

* * *

Проведённый анализ эволюции системы государственного регулирования аграрного сектора США непосредственно подводит к вопросу обеспечения продовольственной безопасности. Действительно, большая часть мер по совершенствованию системы госрегулирования аграрного сектора прямо или

косвенно содействовала решению задачи укрепления ПБ страны. Даже тогда, когда эта задача прямо не формулировалась.

Чтобы показать это, рассмотрим общетеоретические подходы в определении понятия и структуры ПБ. Затем на основании этих материалов, а также проведённого анализа эволюции мер аграрной политики, сформулируем перечень мероприятий, обеспечивающих выполнение условий поддержания ПБ страны на высоком уровне.

Продовольственная безопасность как основа аграрной политики государства

Обеспечение продовольственной безопасности государства – это важнейшее условие его независимости. Хотя это утверждение известно давно, само понятие появилось сравнительно недавно, во второй половине прошлого века – с началом интенсивного развития процессов мировой интеграции. Среди основных причин важности проблемы можно выделить следующие:

1. Рост дефицита продовольствия в мировом масштабе – углубление мирового продовольственного кризиса. Это, в частности, происходит из-за опережающего роста народонаселения по сравнению с ростом объёма производимой сельскохозяйственной продукции. Учитывая ограниченность природных ресурсов, пригодных для сельскохозяйственного использования, их ускорившуюся деградацию, замедление темпов роста продуктивности сельскохозяйственных растений и животных, указанная диспропорция, будет только нарастать.

2. Масштабы натурального сельскохозяйственного производства как важного фактора продовольственной независимости государств на протяжении многих веков, в XX веке кардинальным образом уменьшились. Товарное производство является в настоящее время доминирующим источником продовольствия для большинства населения мира.

3. Возрастающее использование продовольствия как инструмента «продовольственной дипломатии» – действенного средства подчинения воли одного государства другому.

Впервые термин «продовольственная безопасность» получил широкую огласку и введён в практику международной политики после резкого роста мировых цен на зерно в 1973 г. Произошло это на состоявшейся в 1974 г. в Риме Всемирной конференции по проблемам продовольствия, организованной ФАО (*FAO – Food and Agriculture Organization*). Однако определение понятия ПБ было дано намного позже – на встрече представителей мирового сообщества на высшем уровне по проблемам продовольствия, состоявшейся в Риме в 1996 году.

В соответствии с принятой по итогам встречи Римской декларации по всемирной продовольственной безопасности ПБ определяется как «состояние экономики, при котором населению страны в целом и каждому гражданину в отдельности гарантируется обеспечение доступа к продуктам питания, питьевой воде и другим пищевым продуктам в качестве, ассортименте и объёмах необходимых и достаточных для физического и социального развития личности, обеспечения здоровья и расширенного воспроизводства населения страны» [2].

В соответствии с данным определением, ПБ – ситуация, при которой все люди в каждый момент времени имеют физический и экономический доступ к достаточной в количественном отношении безопасной пище, необходимой для ведения активной и здоровой жизни.

Следует отметить несколько особенностей ПБ, сформулированных в этом документе [2]. Состояние продовольственной безопасности характеризуется:

- физической доступностью, достаточной в количественном отношении, безопасной и питательной пищи;
- экономической доступностью к продовольствию должного объёма и качества всех социальных групп населения;
- автономностью и экономической самостоятельностью национальной продовольственной системы, определяемой как продовольственная независимость;
- способностью национальной продовольственной системы минимизировать влияние сезонных, погодных и иных колебаний на снабжение населения продовольствием;
- устойчивостью, что предполагает развитие национальной продовольственной системы в режиме расширенного воспроизводства.

Следует отметить ещё один аспект ПБ, не упомянутый в Декларации, значение которого, впрочем, за последние десятилетия существенно возросло. Речь идёт об экологических последствиях функционирования мирового продовольственного комплекса. Не секрет, что в последнее время ухудшение количества и качества природных ресурсов (водных, лесных, почвенных) приняло угрожающие масштабы. При этом сельскохозяйственная деятельность оказывает определяющее воздействие на ухудшение экологической ситуации в мире. Это, с одной стороны, препятствует росту производства сельхозпродукции, с другой – ведёт к производству продукции, загрязнённой различными токсическими веществами.

Следует отметить, что понятие ПБ является комплексным. Это подразумевает его зависимость от ряда условий, как временного, так и пространственного характера. В частности, проблема ПБ может возникать в государстве на региональном уровне, а также на уровне отдельных домашних хозяйств и даже индивида. Недостаточность необходимого количества и качества продовольствия может иметь временной характер – по причине стихийных бедствий, вызванных природными явлениями, войнами, различного рода экономическими кризисами в государстве, радикальными изменениями общественного строя и т.п. Таким образом, понятие ПБ трудно признать устоявшимся, особенно в российской экономической аграрной литературе. Можно выделить три основные составляющие ПБ страны, в том числе:

1. Собственное производство достаточного количества продовольствия, составляющее долгосрочную продовольственную безопасность.
2. Способность обеспечить защиту аграрной отрасли от внешних и внутренних шоков. В их числе – резкие колебания (включая сезонные) цен на сельхозпродукцию, предотвращение последствий «ножниц цен» и т.п.
3. Способность контролировать качество продуктов питания [4].

Перечисленные условия могут быть уточнены и конкретизированы. Так, нередко устанавливаются нормы обеспеченности продовольствием собственного производства, например, на уровне не менее 85% общей его потребности. Такие нормы должны устанавливаться с учётом структуры населения по полу и возрасту, условий его труда, а также природно-климатических составляющих и национальных традиций. Очевидно, что важнейшим условием принятых норм обеспеченности населения продовольствием, является доступность цен на эти продукты питания всем гражданам, независимо от национальной принадлежности и профессии, особенно многодетным семьям и пенсионерам. Также логичным является включение в число условий ПБ существование стратегических запасов продовольствия на случай стихийных бедствий, войны или других чрезвычайных обстоятельств. Размер этого запаса предлагается определять, исходя из требования предотвращения голода в стране, при введении нормированного распределения продуктов в течение не менее пяти лет.

Целесообразным является уточнение условий ПБ требованием создания предпосылок их выполнения. В частности, речь идёт о поддержании науки на уровне высших мировых достижений, что, в свою очередь, даст возможность обеспечить все сферы аграрного производства новейшими образцами техники, современными технологиями, улучшить генофонд животноводства и растениеводства.

Безусловным, особенно актуальным в современных условиях, является требование поддерживать уровень природоохранной практики, обеспечивающей сохранение и улучшение среды обитания.

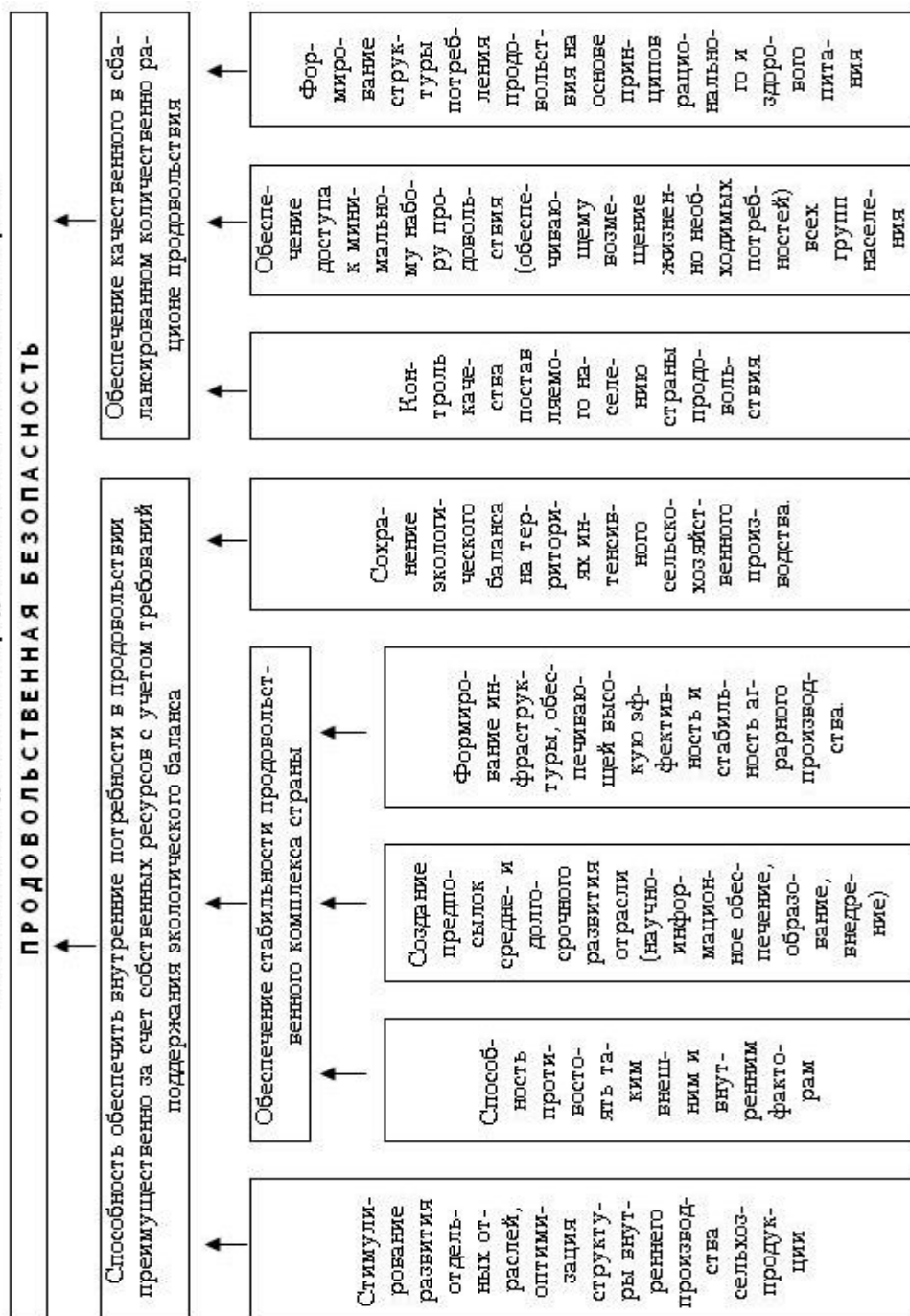
Учитывая эти и другие уточнения условий ПБ для дальнейшего анализа, примем систему условий достижения ПБ страны, представленную на схеме 1.

Следует отметить, что в этой системе отсутствуют меры, направленные на устранения важных причин, отрицательно сказывающихся на состоянии ПБ, к числу которых относятся конфликты, терроризм, коррупция. Устранение этих причин составляет прочие разделы государственной политики и выходит за рамки рассмотрения настоящей работы. Также дискуссионным представляется тезис, предложенный в Римской декларации, когда в качестве основной причины низкого уровня ПБ усматривается бедность, а её искоренение считается решающим фактором улучшения доступа к продовольствию. Исследования показывают, что рост образования в области изучения диетологии позволяет в определённых ситуациях заметно улучшить качество пищевого рациона, а значит и снизить актуальность проблемы продовольственной безопасности. Поэтому меры, направленные на устранение этого фактора также не включены в предлагаемую систему условий ПБ.

Что касается внутренних потребностей в продовольствии за счёт собственных ресурсов, то речь идёт о базовых продуктах питания и не включает экзотические или дополняющие рацион человека продукты. Очевидно, что решение этой задачи во многом определяется наличием объективных условий, а именно достаточных агробиологических и почвенно-климатических ресурсов. США обладают такими ресурсами и используют их достаточно эффективно.

Разработанная таким образом многоуровневая система условий достижения продовольственной безопасности, с учётом высказанных замечаний, долж-

Схема 1. Условия достижения продовольственной безопасности страны



на служить основой для определения системы целей и задач аграрной политики государства. Их достижение на практике происходит посредством конкретных механизмов – программ. Общая схема взаимосвязи целей, задач и программ аграрной политики государства в достижении ПБ предлагается на схеме 2.

В перечне мер госрегулирования аграрного сектора нет программ, задача которых декларировалась бы как *стимулирование развития отдельных отраслей или оптимизация структуры внутреннего производства сельхозпродукции*. Анализ становления аграрного сектора США показывает, что данный фактор является одним из важнейших в обеспечении его высокой эффективности. Однако также очевидно, что в рыночной экономике этот процесс происходит естественно и подразумевает размещение предприятий тех или иных отраслей преимущественно в регионах с наиболее подходящими для этого природно-климатическими условиями, инфраструктурой и т.п. Этот процесс, известный под названием «региональная специализация», ведёт к снижению издержек производства и, в конечном счёте, к более рациональному и эффективному использованию дефицитных природных ресурсов. Задача государства сводится к содействию этому процессу посредством мер косвенной поддержки производителей. В числе этих мер можно выделить государственные программы строительства объектов инфраструктуры (электрификация сельской местности, строительство ирригационных сооружений, автодорог «от поля к рынку»).

Предложенная в схеме 2 система мер аграрной политики государства может служить методологической основой для оценки «степени участия», любого государства в обеспечении своей продовольственной безопасности. Опыт государственного регулирования в США может служить примером пристального внимания правительства к уровню ПБ страны. Как было показано в таблице, в процессе длительной эволюции, путём проб, ошибок и экспериментов в США выработана наиболее, на наш взгляд, оптимальная в современном мире система поддержания ПБ на высочайшем уровне. Её сравнение с системой условий достижения ПБ страны (схема 1) и соответствующей системой мер аграрной политики (схема 2) показывает достаточно высокую степень их идентичности.

Это позволяет, естественно с учётом национальных особенностей (организационных, природно-климатических и т.п.), использовать основные принципы и методы построения мер аграрной политики США в практике государственного регулирования аграрного сектора России. К сожалению, несмотря на достаточно длительный (почти в четверть века) период рыночных реформ, стройной системы мер аграрной политики в России так и не создано.

* * *

Материал, изложенный в настоящей работе, позволяет сделать следующие выводы:

1. За последние десятилетия задача обеспечения продовольственной безопасности для любого государства мира приобрела чрезвычайную актуальность. Причиной этого является ряд вновь возникших обстоятельств, в том числе нарастание дефицита продовольствия в мире, исчерпание природных ресурсов, учащение природных катаклизмов, приводящих к неурожаю, более.

**Схема 2 Цели, задачи и механизмы (программы) аграрной политики государства
в достижении продовольственной безопасности**

Цели и задачи аграрной политики	1. Обеспечение внутренних потребностей в продовольствии за счет собственных ресурсов с учетом требований поддержания экологического баланса			2. Обеспечение потребителей сбалансированным рациональным продовольствием		
	Стимулирование развития отдельных отраслей, оптимизация структуры внутреннего производства с/х продукции	Обеспечение стабильности и продовольственного комплекса страны	Сохранение экологического баланса на территориях интенсиного сельского хозяйственного производства	Обеспечение качества поставленного сырья продовольствия	Обеспечение доступа к минимальному набору продовольствия	Формирование структуры потребления продовольствия на основе принципов рационального питания
Механизмы (программы)	Создание предпосылок для максимального использования сельскохоз. потенциала отдельных территорий	Прямая поддержка дохода (субсидии); страхование дохода; под-держка цен (подтвержденные кредиты), льготные кредиты, сокращение произ-водства и т.п.	Способность противостоять внешним и внутренним факторам	Создание предпосылок среднесрочного развития отрасли	Создание или восстановление инфраструктуры, обеспечение выходящей эффектив-ности сель-ского хозяйства	Программы рекламного и образовательного характера
	Способствуют оптимальному использованию агробиологического и климатического потенциала территорий	Нивелируют колебания дохода сельхозпроизводителей, под-держивая его на минимально достаточном уровне	Создание «канал» эффективного пере-носа различ-ных знаний в сферу произ-водства,	Создают необходимые для эффектив-ного произ-водства эле-менты ин-фраструктуры	Предотвращают раз-рушение природных ресурсов и экосистем в регионах сельскохоз. изводства	Дотации в натуральном виде (продуктами питания)
Принципы действия механизмов (программ)	Способствуют оптимальному использованию агробиологического и климатического потенциала территорий	Нивелируют колебания дохода сельхозпроизводителей, под-держивая его на минимально достаточном уровне	Создают «канал» эффективного пере-носа различ-ных знаний в сферу произ-водства,	Создают необходимые для эффектив-ного произ-водства эле-менты ин-фраструктуры	Предотвращают раз-рушение природных ресурсов и экосистем в регионах сельскохоз. изводства	Дотации в натуральном виде (продуктами питания)

частое использование метода «продовольственной дипломатии» в качестве средства межгосударственных отношений, ряд других.

2. Несмотря на многообразие определений понятия «продовольственная безопасность», оно сводится к способности государства обеспечить доступ всех граждан страны к минимально достаточному объёму продовольствия при соблюдении требований экологического равновесия. Учитывая новизну проблемы ПБ (в современном её понимании), отсутствует окончательно сложившееся определение этого понятия. Поэтому применительно к теме данной статьи, а также на основе анализа имеющихся в этом направлении исследований, предложено авторское определение понятия ПБ и условий его обеспечения.

3. Достижение и сохранения состояния ПБ страны возможно при выполнении вполне определенных условий. Последнее предполагает реализацию государством системы конкретных мероприятий, составляющих в целом существо его аграрной политики. То, как «закрываются» отдельными мерами госрегулирования условия ПБ, есть показатель совершенства аграрной политики страны.

4. В результате длительной эволюции аграрной политики государства в США был создан комплекс мер государственного регулирования, обеспечивающего выполнение практически всего перечня условий обеспечения ПБ страны. Отдельные механизмы (программы) аграрной политики могут иметь свою специфику, но её основные принципы и подходы могут быть признаны универсальными и применимы в практике формирования таких систем в других странах, в частности в России.

5. При изменяющихся внешних и внутренних факторах условия, а также комплекс инструментов, необходимых для поддержания ПБ страны, могут меняться. Такая гибкость в формировании мер аграрной политики достигается посредством принятия периодических (один раз в 4–8 лет) сельскохозяйственных законов. Этот механизм, действующий уже на протяжении более 80 лет, показал свою высокую эффективность. Особо следует отметить «творческий» характер формирования системы мер аграрной политики. Создание новых, анализ эффективности существующих и «выбраковка» неудавшихся инструментов госрегулирования идут непрерывно. И в этом, на наш взгляд, кроется одна из причин высокой эффективности системы государственного регулирования аграрного сектора в США.

6. Использование опыта решения проблемы обеспечения ПБ в США имеет свои особенности, обусловленные объективными факторами развития продовольственного комплекса этой страны. Так, например, в современной аграрной истории США не было того явления, когда выпуск основных видов сельхозпродукции был недостаточным (что характерно для многих других стран мира), наоборот наблюдалось их перепроизводство. Этот факт должен быть обязательно принят во внимание при использовании американского опыта в практике формирования мер аграрной политики России.

Список литературы

1. *Коротких А.А.* Производство биотоплива – новое направление использования аграрной продукции. Аграрный сектор и продовольственная безопасность США в начале XXI века. 2015 г., с. 147–174. [*Korotkih A.A.* Biofuel Production – a New Trend of Using Agricultural Products. The Agricultural Sector and Food Security of the U.S. in the Early Twenty First Century 2015, p. 147–174.
2. Материалы для государственного патриотического клуба ВПП «Единая Россия», НИРСИ, Москва, 2009. [papers for State Patriotic Club VPP «Edinaj Possij». NIPSI, Moscow 2009]. Available at: <http://www.nirsi.ru/57> (accessed 20.07.2015).
3. U.S. Energy Information Administration // International Energy Statistics. Available at: <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm?tid=79&pid=79&aid=1> (accessed 15.04.2015).
4. World Food Summit. Rome Declaration on World Food Security. Available at: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm> (accessed 14.07.2015).

Trends and Feature of the U.S. National Food Security

(USA ❖ Canada Journal, 2016, no. 8, p. 21-41)

Received 10.03.2016.

OVCHINNIKOV Oleg Grigorievich, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN). 2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation (olego-2006@yandex.ru).

Acknowledgement: the article has been supported by a grant of Russian Foundation for Humanities (project No. 15-37-11121a (ц).

The article on the example of the USA considers the problem of national food security as well as issues of agriculture state policy targeted to enforce it. The system of conditions to achieve national food security is offered. Agrarian policy measures aimed to supporting the highest level of national food security are analyzed.

Keywords: *USA, agrarian sector of economy, agriculture, national food security, food and agricultural policy, agrarian policy.*

About the author:

OVCHINNIKOV Oleg Grigorievich, Doctor of Sciences (Economics), Head of Agricultural Center.