

ЭВОЛЮЦИЯ МЕР АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ США В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА

© 2018 г. **О.Г. Овчинников***
Статья поступила в редакцию 20.12.2017.

Важнейшим фактором развития аграрного сектора США является его государственное регулирование. Меры аграрной политики в начале XXI века предпринимались в соответствии с пятью базовыми принципами, и это позволило американскому АПК успешно приспособиться к меняющимся реалиям современного мира, сохранив свою высочайшую эффективность и динамизм развития. К настоящему времени сформировалась стройная система мер госрегулирования, которые могут быть сгруппированы в три основных раздела: обеспечение основ продовольственной безопасности; обеспечение населения безопасным, доступным и полноценным продовольствием; оптимизация использования природных ресурсов и сельское развитие. Они включают в себя десять групп мероприятий, динамика и движущие факторы эволюции которых в нынешнем веке анализируются в настоящей работе.

Ключевые слова: *Аграрный сектор США, продовольственная безопасность США, аграрная политика, система государственного регулирования аграрного сектора, министерство сельского хозяйства США.*

Аграрный сектор США – несомненный лидер аграрного мира. Объёмы производства, его эффективность, динамика этих показателей в начале нынешнего столетия, однозначно подтверждают этот статус. В основе лежит несколько факторов, среди которых одним их важнейших является **система государственного регулирования аграрного сектора**. Именно она обеспечивает важнейшие предпосылки для поступательного развития этой отрасли национальной экономики.

Структура мер аграрной политики

К началу XXI века в США сложилась стройная система мер аграрной политики государства. Она проводится в нескольких направлениях, которые могут быть условно сгруппированы в следующие основные группы:

1. **Обеспечение основ продовольственной безопасности**, в том числе регулирование цен сельхозпродукции и доходов фермеров; регулирование рынков сбыта сельхозпродукции; меры кредитно-денежной и налоговой политики; внешнеторговая политика; система научно-информационного обслуживания сельского хозяйства.

* **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).

2. **Обеспечение населения безопасным, доступным и полноценным продовольствием**, в том числе контроль качества и безопасность продовольствия; продовольственная помощь населению; рациональное питание и борьба с потерями продовольствия.

3. **Оптимизация использования природных ресурсов и сельское развитие.**

Указанное деление, конечно, достаточно условно. Особенно, в том, что касается политики сельского развития, которая, вследствие значительных перемен в социально-экономической структуре сельской местности, приобрела за последние десятилетия самостоятельный, независимый от мер сугубо аграрной политики, характер. Тем не менее, такое деление удобно для обобщенного анализа направленности и динамики мер аграрной политики.

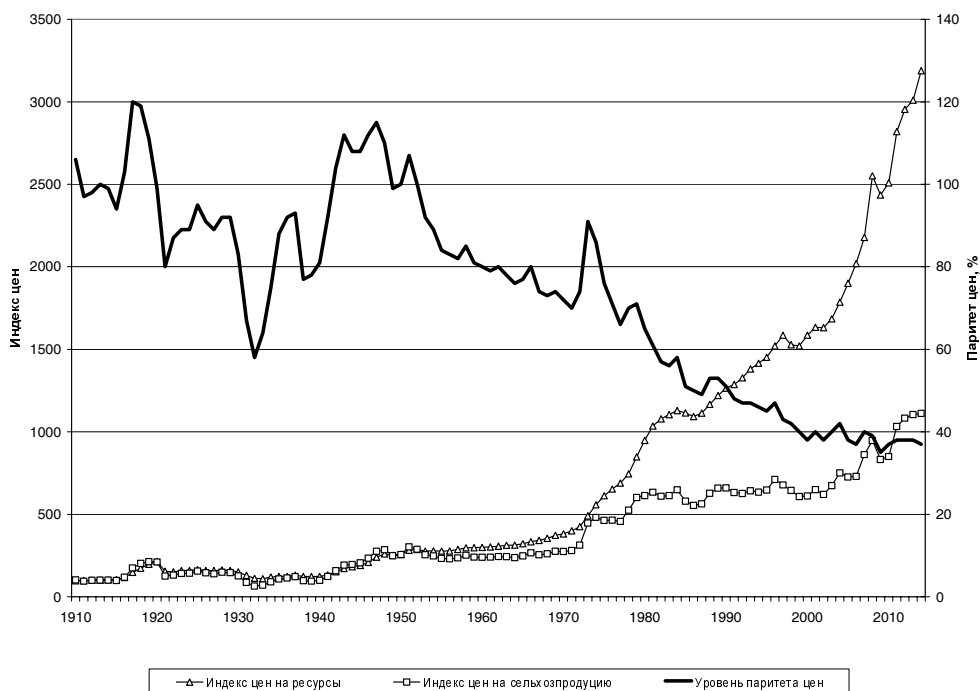
Эволюция направлений аграрной политики

Обеспечение основ продовольственной безопасности

Основные задачи этого направления состоят в создании стабильности, эффективности и поступательном развитии фермерского хозяйства. Определением, характеризующим идеологию этих программ, может служить принятый в научном и официальном обращении термин "сеть безопасности" (*farm safety net*).

Диаграмма 1

Динамика индекса цен на сельхозпродукцию, ресурсы, используемые в сельхозпроизводстве, и уровня паритета цен, 1910–2014 гг. (1910–1914 = 100)



Так, подобно сети безопасности, предохраняющей акробата от падения и травмы, система мер государственной политики предохраняет сельское хозяйство от вредных для него чрезмерных колебаний в доходности производства,

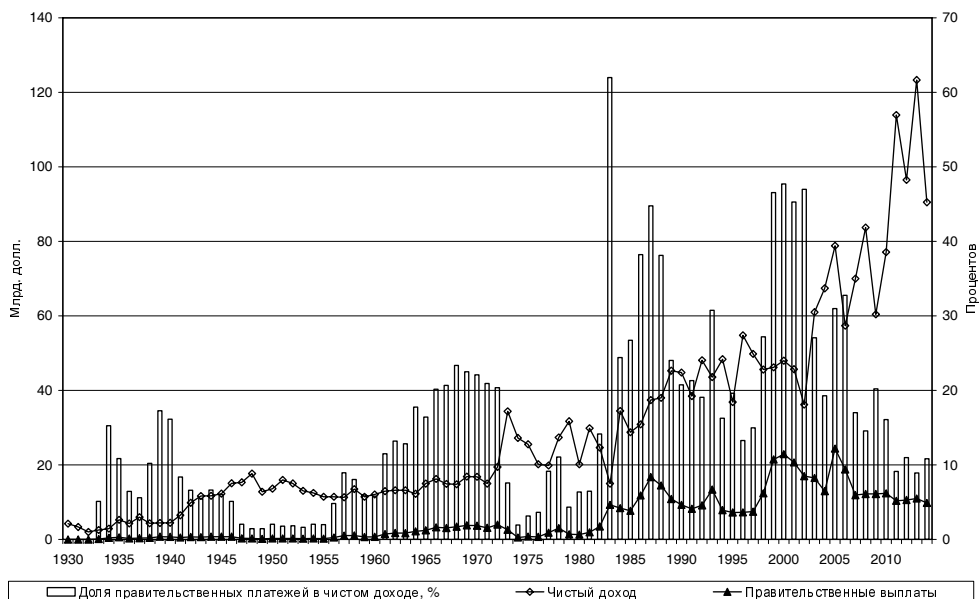
обеспечивая одновременно условия для динамичного развития. Мероприятия этого раздела государственного регулирования включают в себя широкий перечень мер, в том числе:

- регулирование цен сельхозпродукции и доходов фермеров;
- регулирование рынков сбыта сельхозпродукции;
- меры кредитно-денежной и налоговой политики;
- внешнеторговую политику государства;
- систему научно-информационного обслуживания сельского хозяйства.

Перечисленные меры осуществляются в различных направлениях, часто совершенно не связаны друг другом. Динамика и направленность этих мер зависит от тенденций (кратко-, средне- и долгосрочных), складывающихся на рынке сельхозпродукции.

Диаграмма 2

Динамика чистого фермерского дохода и прямых субсидий, млрд долл., 1930–2014 гг.



Основным мерилем благоприятности ситуации для сельхозпроизводителя служит уровень цен на его продукцию. Не совсем благоприятная в начале нынешнего века ситуация существенно поменялась к началу второго десятилетия (диаграммы 1 и 2). В результате индекс цен на сельхозпродукцию вырос в течение 2000–2014 гг. более, чем на 80%, в том числе за 2007–2014 гг. – на 52%. Следует отметить, что показатель уровня паритета цен (соотношение между ценами на сельхозпродукцию икупаемыми для её производства ресурсами) составлял в 2010-х годах значение 35–39% (уровень для 1910–2014 гг. равен 100%). И если внешним проявлением сильнейшего кризиса в аграрном секторе страны времен "Великой депрессии" стало значение паритета равное 60%, то начало 2010-х годов было для фермеров достаточно благополучным периодом. Причина – сильный рост эффективности сельскохозяйственного производства.

Рост эффективности и улучшение конъюнктуры рынка сельхозпродукции во второй половине нулевых годов привёл к значительному росту чистого до-

хода фермеров. Так, если в 2000–2004 гг. он составлял в среднем 52 млрд долл. за год, то в 2005–2009 гг. – 70, а в 2010–2014 гг. достиг 100 млрд долл., т.е. вырос за 15 лет почти в 2 раза. Это позволило существенно уменьшить зависимость сельхозпроизводителей от прямой государственной поддержки (по существу – субсидий). Её доля в чистом доходе уменьшилась с почти 40% в первую пятилетку века до менее 13% через десять лет.

Таким образом, можно констатировать, что начало нынешнего века было в целом весьма благоприятным для аграрного сектора страны. Тем не менее, система госрегулирования в части программ указанного направления динамично развивалась, её механизмы совершенствовались. Вкратце охарактеризуем наиболее важные направления этой эволюции.

Регулирование цен сельхозпродукции и доходов фермеров

Период 1980 – 1990-х годов был временем активных экспериментов переориентации фермерского хозяйства на "рыночные рельсы", оптимизации мер государственной поддержки. В "Сельскохозяйственном законе" 1996 г., ставшим знаковым на этом пути, программы поддержки дохода фермеров были заменены программой несвязанных выплат (гибких производственных контрактов – ГПК). Одна из основных задач этой реформы – повысить предсказуемость сумм, выделяемых в качестве субсидий фермерам.

Основным инструментом поддержки цен, существовавшим в начале XXI века, оставалась продлённая законом 1996 г. программа подтоварного кредита в её различных вариантах и с прилегающей ей подпрограммой – "кредит компенсационных платежей" (*loan deficiency payments*).

Крайне неблагоприятные условия рынка сельхозпродукции вынудили государство отказаться от несвязной поддержки фермеров и уже в "Сельскохозяйственном законе" 2002 г. отменить программу ГПК. Субсидий по этой программе не хватило, чтобы обеспечить должную поддержку фермеров, и уже в 1998 г. была инициирована программа "компенсации потерь рынка" (*Market Loss Assistance*), которая ввела дополнительные платежи производителям сельхозпродукции, получившие название "антициклических" (*counter-cyclical payments*). Эта программа начиная с 2002 г. полностью заместила ГПК и обеспечила достаточный уровень прямой государственной поддержки фермеров на период низких цен рынка первой половины нулевых годов.

Меры господдержки фермеров в законах 2008 и 2014 гг. принимались на фоне растущей конъюнктуры рынка сельхозпродукции и, в целом, существенном снижении уровня прямой государственной поддержки (субсидий) производителям (диаграмма 2). Продолжались эксперименты с механизмами реализации программ, которые, несмотря на новые названия, по-прежнему подразделялись на две группы – поддержки дохода (компенсационные платежи) и цен (подтоварный кредит)¹.

¹ Здесь и далее, анализ положений "Сельскохозяйственных законов" 2002, 2008 и 2014 гг. проводится по: The 2002 Farm Bill: Provisions and Economic Implications. USDA\ERS, May 22, 2002. Available at: <http://www.ers.usda.gov/Features/Farmbill/> (accessed October 10, 2014); 2008 Farm Bill Side-By-Side. USDA\ERS, August 20, 2008. Available at: <http://www.ers.usda.gov/FarmBill/2008/> (accessed October 10, 2014). 2014 Farm Bill Highlights. USDA. Available at: <http://www.usda.gov/wps/portal/usda> (accessed October 7, 2014).

Важным инструментом в пакете программ поддержки сельхозпроизводителей стали в начале нулевых годов **программы страхования**. Они были начаты ещё в 1990-е годы в качестве пилотных для переориентации фермеров на "рыночные рельсы". Логическим завершением периода экспериментов стал принятый в 2000 г. закон "О защите рисков в сельском хозяйстве" (*Agricultural Risk Protection Act*). В нём был фактически продекларирован перенос акцента с программ прямой поддержки фермеров на защиту их дохода от негативных колебаний с помощью программ страхования. Несмотря на дополнительно выделенные на реализацию этих программ значительные средства (8,1 млрд долл. на период 2001–2005 гг.), понадобилось ещё около десяти лет, пока программы страхования сравнялись по объёмам финансирования с программами прямой поддержки цен и дохода. Так, в 2013 г. их объёмы составили около 11–12 млрд долл. по каждому из направлений².

Особняком в программах поддержки фермеров стоят программы **поддержки производителей молока** – практически единственных в животноводстве, кому государство оказывает существенную финансовую помощь [Терентьева А.С. 2015: 314–335]. Традиционно эта поддержка осуществлялась путём установления нижних порогов цены на молоко на территориях, получивших название "федеральных рынков молока" (ФРМ – *federal milk marketing orders*). Сейчас их насчитывается в США 14. Основным считается ФРМ № 1 (с центром в Бостоне), цена молока на котором является базовой, от неё ведётся отсчёт уровней поддержки. В случае снижения цена на этом рынке ниже установленного минимума (по состоянию на 2014 г. это 370 долл. за т молока, используемого на переработку) государство проводит меры по компенсации производителям определённой части разницы. В настоящее время это в основном прямые субсидии производителям. Однако традиционно используются также методы выравнивания цен рынка – путём скупки государством молочной продукции (сухого молока, сыров типа "Чеддер", сливочного масла). Таким образом создаётся дополнительный спрос на рынке молока, и цены увеличиваются. В дальнейшем закупаемые продукты используются в разнообразных программах продовольственной помощи – внутренней и международной [Овчинников О.Г. 2017].

Важная составляющая частью пакета программ финансовой поддержки фермеров – **программы в области кредита**. Государство участвует в трёх основных направлениях работы аграрного кредитного рынка. Во-первых, как регулятор работы всех кредитных учреждений. Во-вторых, в качестве учредителя, гаранта и непосредственного контролера Фермерской кредитной системы (*Farm Credit System*) – кооперативной кредитной организации сельхозпроизводителей. И, наконец, как непосредственный оператор рынка – источник кредитных ресурсов и гарантий предоставления кредита различным получателям в аграрном секторе и сельских регионах.

Можно отметить основные тенденции госпрограмм кредитования фермеров в нулевые годы. Так, наблюдалось поступательное замещение программ прямых кредитов программами гарантий кредитов. Государственные кредиты стали фактически доступны ограниченному кругу заёмщиков. Среди них – начинающие фермеры, фермеры "с ограниченными возможностями", т.е. те

² *Effland A. The Agricultural Act of 2014: An Overview. ERS/USDA, 2015, p. 9.*

заёмщики, которым затруднительно получить средства из других (коммерческих) источников.

Была продолжена тенденция, которую можно условно назвать как **ужесточение ответственности участников** этих программ. Так, шло дальнейшее ужесточение правила "нескольких владений" – условия получения субсидий фермерами, имеющими несколько хозяйствующих субъектов – юридических лиц. От всех участников государственных программ субсидий требовалось выполнение плана мероприятий природоохранного характера, причём требования эти постепенно возрастали. Эти и другие меры вписывались в новую парадигму государственной поддержки фермерского сектора: сохранение достаточной поддержки, но стимулирования фермеров тому, чтобы брать большую ответственности за собственные хозяйственные решения.

В целом в фермерском хозяйстве сформировался стройный пакет мер поддержки фермеров, который получил название "сети безопасности" (*farm safety net*). Это совокупность программ поддержки цен и дохода, прочих программ, основное назначение которых – сгладить возможные сильные колебания доходности сельскохозяйственного производства.

Внешнеторговая аграрная политика

Внешняя торговля аграрной продукцией – важнейшая составляющая агропродовольственного рынка США. Экспорт традиционно является каналом отвода излишней продукции с внутреннего рынка, тем самым снижается давление на его цены. Кроме того, доходы от экспортных поставок в последние десятилетия составляли существенную часть доходов американских аграриев. Импорт позволяет заполнить ёмкий внутренний продовольственный рынок продукцией, не производимой или недостаточно производимой в стране.

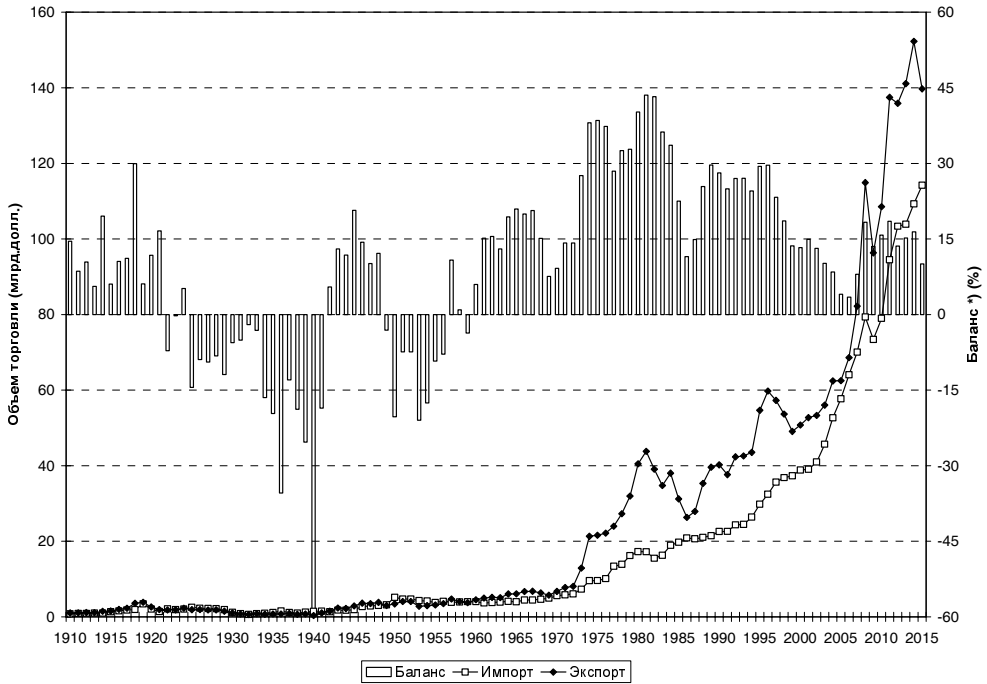
Эффективность аграрного сектора, а также благосостояние граждан страны, обусловили растущую динамику объёмов внешней аграрной торговли (диаграмма 3). Следует отметить, что положительное сальдо во внешней торговле аграрной продукцией, при в целом дефицитной внешней торговле вообще, составляет предмет гордости аграрного истеблишмента и весомый аргумент при обосновании необходимости продолжать господдержку фермерам. Объёмы экспорта в последние десятилетия, особенно в нынешнем столетии, составляют существенную долю валового фермерского продукта (диаграмма 4).

Меры государственной поддержки аграрного экспорта в нынешнем веке, хотя и сохранили в целом крайнюю заинтересованность государства в этом, однако заметно изменили свой характер. Это было связано с процессами глобализации мировой экономики, и ростом интеграционных процессов. США стали их последовательным апологетом. Указанные изменения отразились на структуре программ поддержки экспорта. Они начались ещё в 1990-е годы и в начале нулевых годов привели к появлению нового облика американской внешнеторговой аграрной политики, отличительными чертами которой стали:

- акцент на мерах переговорного характера в рамках международных соглашений. В частности, это касается преодоления нетарифных барьеров (например, ветеринарных, фитосанитарных и т.п.);

- усиление, в связи с ограничением программ субсидирования экспорта, роли программ развития рынков. Например, уже в соответствии с "Сельскохозяйственным законом" 2002 г. было существенно увеличено финансирование

Динамика экспорта и импорта аграрной продукции в США, 1910–2014 гг.



Удельный вес аграрного экспорта в общем экспорте США и валовом фермерском доходе, 1910–2014 гг.



программы "Доступа к рынку" (*Market Access Program*) – с 90 млн долл. ежегодно до 875 млн долл. в течение 2003–2007 гг. (около 170 млн долл. в среднем ежегодно). Заметно увеличилось также финансирование другой программы – "Развития зарубежных рынков" (*Foreign Market Development Program*), которая предназначена для продвижения продукции посредством торговых ассоциаций США – с 27,5 до 34,5 млн долл. ежегодно. После полного прекращения программ субсидирования экспорта, роль этой программы ещё более возросла – в соответствии с "Сельскохозяйственным законом 2014 г. её финансирование было увеличено до 200 млн долл. ежегодно;

– одновременно была сохранена значительная роль программ международной продовольственной помощи. Причём цели этих программ, помимо гуманитарного характера, стали всё чаще включать развитие внешних рынков для американской продукции и достижение других внешнеполитических целей;

– четвертой, помимо указанных групп внешнеторговых аграрных программ, в современном пакете является программа экспортных гарантий. Роль и значение этих программ в целом несомненно сохранена.

Исследования, образование и внедрение сельскохозяйственных знаний

Важнейшее условие, определяющее состояние системы научных исследований аграрного сектора – объём финансирования. В 2013 г. общий объём финансирования научно-прикладных исследований по аграрной тематике составил 16,3 млрд долл. Из них 2,8 млрд долл. пришлось на федеральное правительство (17,2%), правительства штатов выделили около 1,0 млрд долл. (6,1%). Из негосударственных источников (коммерческие компании и фермерские организации) было выделено 12,4 млрд долл. (76%)³.

Структура распределения выделенных на научные исследования средств представлена на схеме.

Следует отметить тенденцию в изменении структуры финансирования научных исследований. В период с 1970 г. и до конца нулевых годов соотношение между финансированием исследований государственным (общественным) и негосударственным (частные компании, ассоциации и т.п.) секторами в США оставалось на паритетном уровне (примерно 50:50). Однако с 2008 г. и до настоящего времени ситуация существенно изменилась. Только в течении 2008–2013 гг. финансирование из государственных источников в реальном исчислении снизилось на 20%, тогда как из частных – возросло на 64%. В целом за десять лет с начала 2000-х годов до 2013 г., объём финансирования НИОКР в аграрной сфере из негосударственных источников вырос в США в постоянных ценах примерно в 2 раза (диаграмма 5).

³ U.S. Agricultural R&D in an Era of Falling Public Funding, Amber Waves, November 16, 2016. Available at: <https://www.ers.usda.gov/amber-waves/2016/november/us-agricultural-rd-in-an-era-of-falling-public-funding/> (accessed 29.11.2016).

Финансирование научных исследований в аграрной области, 2013 г.

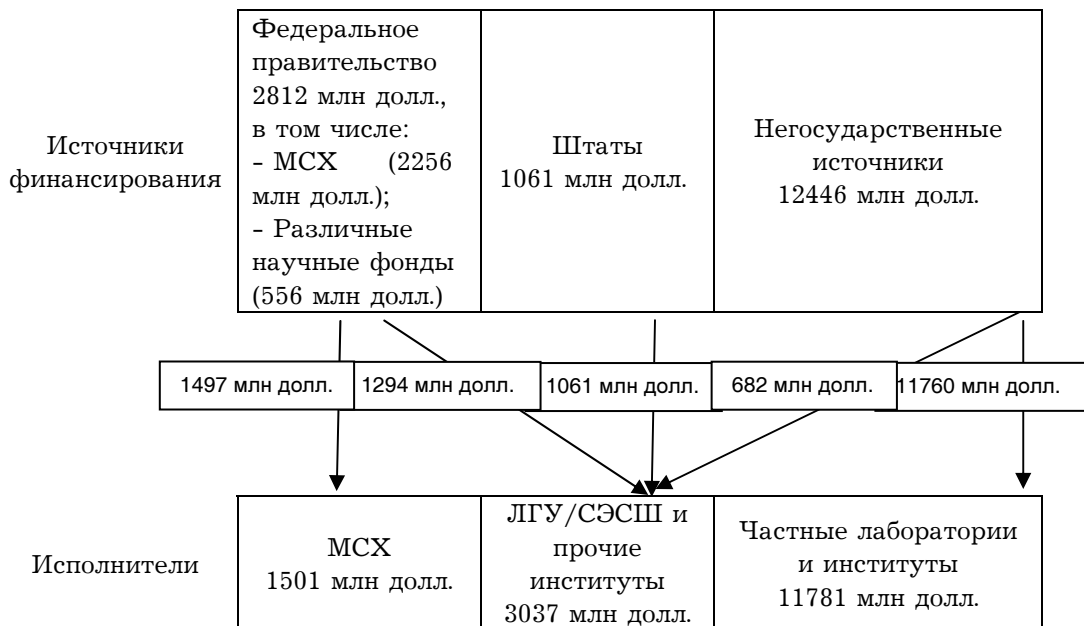
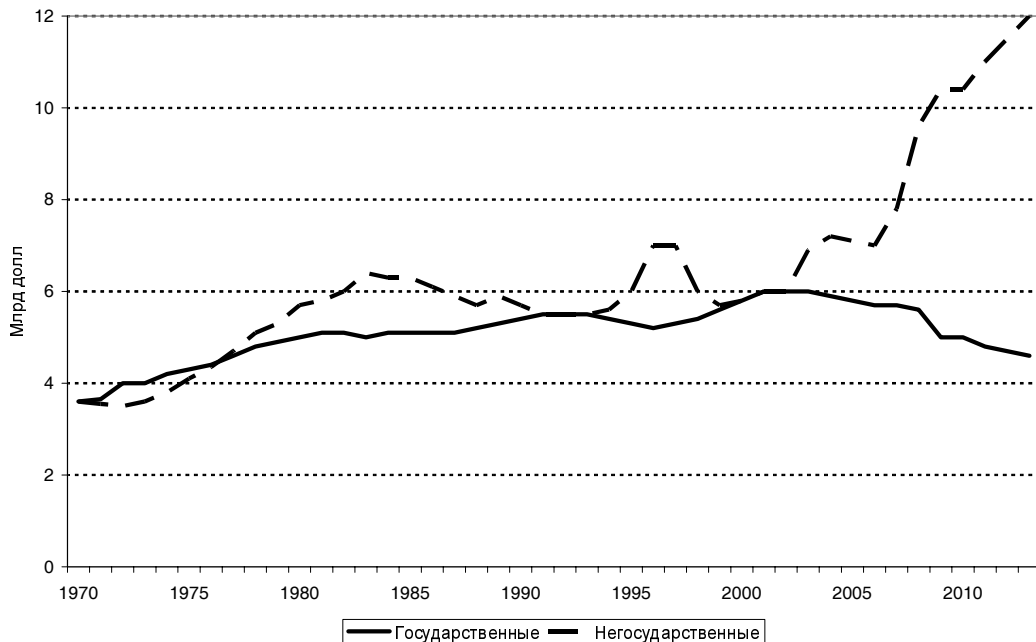
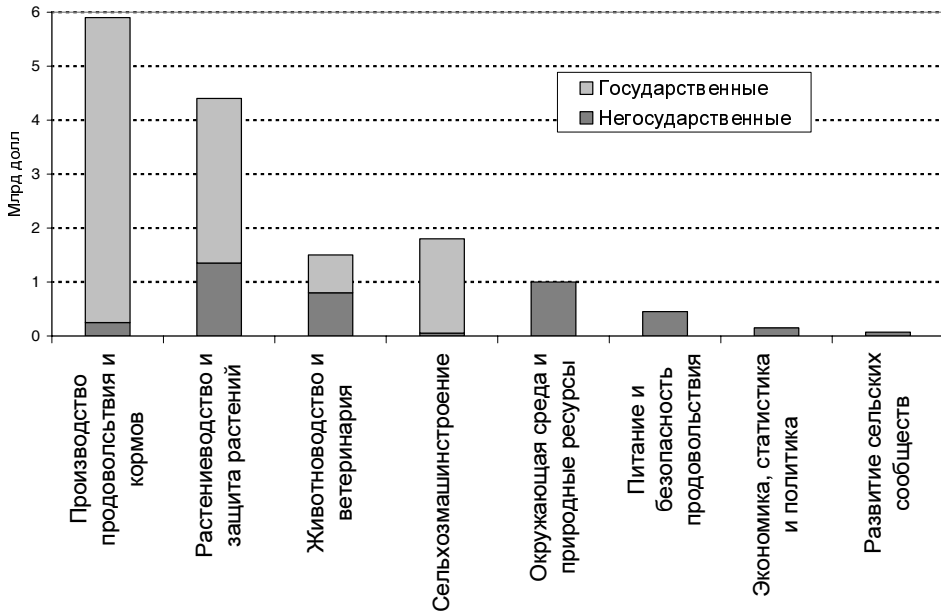


Диаграмма 5

Динамика финансирования научных исследований аграрной направленности из различных источников, 1970–2013 гг.



Финансирование научных исследований аграрной направленности в США, по тематическим направлениям, из государственных и негосударственных источников, 2013 г., млрд долл.



Перераспределение финансирования между государственными и негосударственными источниками отчасти обусловлено тенденцией "ухода" государства от финансирования исследований, имеющих прикладное, коммерческое значение и сосредоточение на изысканиях фундаментального характера. В связи с этим, сложилась "распределение" тематики научных исследований, финансируемых за счёт общественных и частных источников (диаграмма 6).

Основными особенностями развития научно-исследовательских работ (НИР) в аграрном секторе в начале века можно считать следующие три:

Во-первых, продолжение тенденции роста "проектного" финансирования в общей сумме средств, выделяемых на НИР.

Во-вторых, существенное изменение соотношения между финансированием НИР в государственном и негосударственном секторах экономики.

В-третьих, усиление контроля за эффективностью использования бюджетных средств, направляемых на финансирование НИР.

Рост "проектного" финансирования проявился в образовании новых, и расширении работы уже существовавших научных фондов. В соответствии с законом "О реформе сельскохозяйственных науки, образования и внедрения" (*Agricultural Research, Education and Extension Reform Act*) 1998 г. был образован новый фонд "Инициатива будущего сельского хозяйства и продовольственных систем" (*Initiative for Future Agriculture and Food Systems*). Его финансирование было предназначено для проведения широкого, но вполне конкретизированного перечня направлений научных исследований. На 1998–2002 гг. финансирование составило 120 млн долл. ежегодно, "Сельскохозяйственным законом" 2002 г. оно было увеличено до 200 млн долл. в 2007 году.

В дальнейшем этот фонд, наряду с фондом "Национальная научная инициатива" (*National Research Initiative*), был объединён в новый фонд "Инициатива сельскохозяйственных и продовольственных исследований" (*Agriculture and Food Research Initiative*). Начиная с 2008 г. ежегодно планировалось выделять на цели НИР из федерального бюджета около 700 млн долл. Все средства фонда – "проектное" финансирование – направлялись на гранты по определённым темам.

Следует отметить возрастающую роль Министерства сельского хозяйства (МСХ) в росте эффективности использования средств, выделяемых на НИР из государственного бюджета. Отчасти достижениями в этом направлении, а не забвением науки, объясняется некоторое снижение объема средств, выделяемых на НИР из государственного бюджета с середины 2000-х годов.

В частности, при реорганизации Кооперативной службы исследований, образования и внедрения МСХ в Национальный институт продовольствия и сельского хозяйства (*National Institute of Food and Agriculture, НИФА*), произошедшей в 2008 г., были обозначены основные пять функции новой административной единицы. Среди них необходимо отметить следующие: определение необходимого баланса между фундаментальными и прикладными научными исследованиями; рост использования конкурентных грантов при распределении средств на НИР. Выделение этих функций в задачи нового подразделения несомненно можно признать знаковым.

Созданный в структуре МСХ одновременно с НИФА офис по исследованиям, образованию и внедрению (*Research, Education, and Extension Office*) отвечает за выработку основных направлений политики в области науки и образования (НИО) аграрного сектора. При его образовании в соответствии с законом 2008 г. в числе его функций были упомянуты следующие: определение направлений НИР и их приоритетов; координация реализации программ НИР между участниками и направлениями; оптимизация расходования ресурсов, идущих на цели НИО аграрного сектора.

Таким образом, создание в МСХ указанных двух подразделений свидетельствует о курсе, связанном с оптимизацией расхода финансовых ресурсов, направляемых на цели НИР.

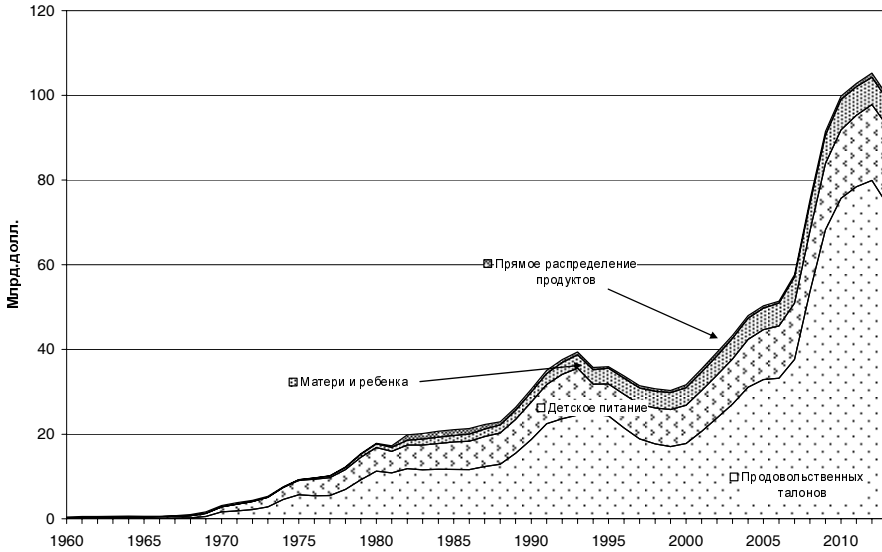
Обеспечение населения безопасным, доступным и полноценным продовольствием

Данная ветвь аграрной политики включает в себя несколько разделов, из которых в числе основных можно выделить следующие: продовольственная помощь малоимущим гражданам; контроль качества и безопасности продовольствия; пропаганда рационального питания и борьба с потерями продовольствия.

Программы ***продовольственной помощи малоимущим гражданам*** занимают большую по объёму финансирования часть бюджета МСХ США. В соответствии с законом 2014 г. на эти цели в период действия закона (2014–2018 гг.) предусмотрено выделение 391 млрд долл., или около 80% всех бюджетных средств министерства⁴. При этом расходы на эти программы с начала нынешнего века резко выросли (диаграмма 7).

⁴ *Effland A.*, p.9.

Расходы на программы внутренней продовольственной помощи, 1960–2014 гг.



Особенностью развития программ этого направления в начале XXI века помимо значительного количественного роста, стало совершенствование и качественное развитие. Последнее реализовалось в трёх основных направлениях.

Во-первых, всё большее значение придавалось не только продовольственной помощи, но её соответствию требованиям здорового питания. Например, закон 2002 г. инициировал ряд небольших пилотных программ по стимулированию потребления свежих фруктов и овощей. В законе 2008 г. была предусмотрена уже полноценная "Программа потребления свежих фруктов и овощей" (*Fresh Fruit and Vegetable Program*). Она была одним из модулей программы детского (школьного) питания и предусматривала дополнительные средства для обеспечения детей, участвующих в них, свежими фруктами и овощами. На её реализацию из федерального бюджета на пять лет было предусмотрено 350 млн долларов.

Во-вторых, стимулировалось использование продуктов, распределяемых по программам продовольственной помощи, из местных источников. Осуществлялось это двумя путями: (1) директивным указанием прибегать к местным источникам "программного" продовольствия; (2) посредством специальных программ.

В-третьих, в основных программах продовольственной помощи (в частности, продовольственных талонов) требование профессиональной переподготовки и обучения стало условием участия в них. Например, в законе 2014 г. на эти цели было запланировано дополнительно 200 млн долл. бюджетных средств.

Среди программ рассматриваемого направления следует отметить такое, "экзотическое" (для России) направление аграрной политики как **пропаганда здорового питания**. Оно было фактически начато с выпуском первого "Руководства по питанию для американцев" (*Dietary Guidelines for Americans*) в 1980 г. В дальнейшем каждые пять лет эти рекомендации переиздавались и совершенствовались. Так, первый выпуск Руководства был небольшим буклетом и носил скорее научно-популярный характер, последний (2015 г.) пред-

ставлял собой небольшую книгу (около 120 страниц) и был по существу пособием для профессионалов-диетологов. Рекомендации Руководства являются не только советами рядовым гражданам страны по здоровому образу жизни, но основой для формирования пищевого рациона в программах продовольственной помощи, финансируемых за счёт средств федерального бюджета. Необходимо отметить, что государственные мероприятия в данном направлении за последние 20–30 лет оказали заметную роль в формировании структуры потребления продовольствия гражданами США⁵.

Оптимизация использования природных ресурсов и сельское развитие

Государственные мероприятия данной группы преследуют своей основной целью оптимизацию взаимодействия производственной сферы (сельского хозяйства) со своим природным и социально-экономическим окружением.

Последнее направление, – **политика сельского развития**, – впрочем, шире по своему охвату. Традиционно сельское хозяйство рассматривалось в качестве экономической основы сельской местности. Однако перемены, произошедшие в экономике сельских регионов за последние полвека, привели к изменению парадигмы ее развития. "Сельское" перестало отождествляться с "сельскохозяйственным", а экономическое состояние фермерского сектора – быть мерилем состояния экономики всей сельской местности. Осознание этого факта на государственном уровне произошло в 1960-е годы, однако прошли десятилетия, пока политика собственно сельского развития начала приобретать сколь-либо отчетливые очертания. Строго говоря, этот процесс начался в 1990-х годах и продолжается до сих пор.

При всей широте и многогранности проблем, стоящих перед сельским регионом США в контексте их социально-экономического развития, две из них можно выделить особо. Это, прежде всего, – проблема инфраструктуры в сельской местности – коммунальной, жилищной, дорожной, рекреационной и т.п. Вторая проблема – организационного порядка и обусловлена необходимостью координировать работу многочисленных государственных организаций, осуществляющих в меру своей компетенции и ответственности, деятельность в сельской местности.

Основные подходы к решению указанных проблем были апробированы в 1990-е годы и получили своё развитие в начале нынешнего века. Частичное решение проблемы недофинансирования сельской инфраструктуры было реализовано организацией в 1994 г. в структуре МСХ департамента сельского развития. Его подразделения ведут программы государственной поддержки различных сфер жизнедеятельности местных сельских сообществ.

Решение проблемы координации деятельности государственных организаций было осуществлено посредством формирования Национального партнерства по развитию сельской местности (*National Rural Development Partnership*). Созданное в 1989 г. по инициативе президента Буша, концепция национального партнёрства была законодательно оформлена и получила финансовую поддержку в "Сельскохозяйственном законе" 2002 г. В соответствии с ней была

⁵ См. в частности, *Овчинников О.Г.* Пропаганда здорового питания и оптимизация продовольственного рациона в США. США ❖ Канада: экономика, политика, культура, 2017, № 4.

создана вертикально интегрированная система, которую на региональном уровне представляли советы по сельскому развитию штатов (ССРШ). Деятельность ССРШ координируется Национальным советом по сельскому развитию (*National Rural Development Council*), который составляет первый уровень национального партнёрства по развитию сельской местности. Национальный совет состоит из представителей более чем 40 различных федеральных ведомств, осуществляющих деятельность в сельской местности, а также общественных организаций.

Природные ресурсы, земельные и водные, составляют природную основу сельскохозяйственного производства. Большая часть из них находится в частной собственности, поэтому **рациональное природопользование** – важнейшая задача государства.

Интерес к природоохранной деятельности существенно возрос в 1970-е годы одновременно с ростом экологических настроений в американском обществе. Последующие десятилетия ознаменовались началом широкомасштабных программ в данной области. Пожалуй, апофеозом её в прошлом столетии стала программа консервационного резерва (*Conservation Reserve Program*), по которой 15,7 млн га пахотных земель (около 8,5% общей площади) в 1999 г. было выведено из оборота⁶.

Оживление конъюнктуры рынка сельхозпродукции в середине нулевых годов вернуло большую часть законсервированных сельскохозяйственных земель в хозяйственный оборот. Однако значение природоохранной составляющей аграрной политики не уменьшилась. Её акцент сместился на программы технической поддержки фермеров – внедрение природоохранных технологий, в частности, почвозащитных. Их широкому внедрению способствуют два основных фактора. Во-первых, сохранение достаточно высоких уровней государственного финансирования соответствующих программ. Так, "Сельскохозяйственный закон" 2014 г. утвердил финансирование природоохранных мероприятий на период действия (2014–2018 гг.) в общей сумме около 29,3 млрд долл.⁷ Во-вторых, внедрению природоохранной практики фермерами также способствует "принцип согласия", в соответствии с которым получение фермерами поддержки в виде субсидий по государственным программам поддержки цен и дохода, зависит от их участия в природоохранных мероприятиях.

* * *

Следует отметить, что перечисленные направления аграрной политики, хотя и являются основными, но не охватывают все мероприятия, проводимые государством по развитию аграрного сектора, в частности, и поддержанию продовольственной безопасности, в целом. Более подробно о некоторых отдельных направлениях и программах можно ознакомиться в других публикациях⁸.

Проведенное в настоящей работе исследование, позволяет сделать следующие основные выводы:

1. Государственное регулирование в XXI веке остаётся важнейшим фактором стабильности и поступательного развития аграрного сектора США.

⁶ Agricultural Statistics 2002, NASS, USDA, 2003, p. IX-7.

⁷ *Effland A.* p.10.

⁸ См., например, *Овчинников О.Г.* Тенденции и особенности обеспечения продовольственной безопасности США. США ❖ Канада: Экономика, политика, культура, 2016, № 8.

2. В начале XXI века имеет место большая ориентация программ поддержки цен и доходов фермеров на рынок. В частности, несвязная поддержка производителей, предусмотренная программой ГПК в законе 1996 г., была со временем отменена и заменена на поддерживаемые государством программы страхования.

3. Продолжается сохранение сильного уровня "сети безопасности". Несмотря на все перемены в механизмах и конкретных программах, уровень поддержки сельхозпроизводителей остается достаточно сильным.

4. Внутренняя продовольственная помощь населению в последние десятилетия стала основным по объёму финансирования блоком программ, реализуемым МСХ США. В то же время, взаимосвязь этих программ с решением других сугубо аграрных проблем не столь выражена.

5. Значение программ природоохранной ориентации трудно переоценить и за последние два десятилетия она только выросла. В то же время изменилась её направленность. Так, если в начале их формирования (1980-е годы) они ещё рассматривались как один из способов решения проблемы перепроизводства продукции (путём выведения части земель из хозяйственного оборота), то теперь они стали самодостаточным блоком программ, основная цель которых – поддерживать экологический баланс на землях, используемых в сельхозпроизводстве.

6. Состав программ внешнеторгового блока аграрной политики за рассматриваемый период сократился, а их финансирование уменьшилось. Это связано, прежде всего, с развитием процессов глобализации, апологом которых являются США. Это привело к необходимости либерализации внешнеторговых отношений, в частности, прекращению программ субсидирования экспорта. Поэтому состав внешнеторговых программ в последних сельскохозяйственных законах стабилизировался, также, как и основные их инструменты.

7. Меры в области политики сельского развития (ПСР), предусмотренные законами, находятся в стадии непрерывного формирования. К настоящему времени определились два основных направления ПСР. Во-первых, это программы поддержки местных сельских сообществ в развитии жилищно-коммунальной инфраструктуры и поддержки местного бизнеса, которые реализуются через соответствующие подразделения МСХ. Во-вторых, развитие национального партнерства по развитию сельской местности – координационной многоуровневой структуры, объединяющей усилия организаций и ведомств различного уровня в оптимальном решении задач ПСР. Объем средств, выделяемых на упомянутые цели, в целом имеет тенденцию к росту.

8. Сфера науки, образования и внедрения является, пожалуй, одной из наиболее важнейших среди всех разделов аграрной политики, финансирование и внимание к которой растет от закона к закону. Многочисленность пилотных программ, обязательный порядок финансирования, охват практически всех сфер жизнедеятельности аграрного сектора и потребительского рынка – свидетельство приоритетности данного направления аграрной политики.

Список литературы

Овчинников О.Г. 2016. Тенденции и особенности обеспечения продовольственной безопасности США // США ❖ Канада: экономика, политика, культура, № 8

Овчинников О.Г. 2017. Пропаганда здорового питания и оптимизация продовольственного рациона в США. // США ❖ Канада: экономика, политика, культура, № 4

Терентьева А.С. 2015. Основы современной политики поддержки отдельных животноводческих отраслей. // В коллективной монографии "Аграрный сектор и продовольственная безопасность США в начале XXI века". Москва: Типография Насирддиновой В.В. ISBN 978-5-905523-41-0.

References

Ovchinnikov O.G. 2017. Propaganda zdravogo pitaniia i optimizatsiia prodovol'stvennogo ratsiona v SShA [Promoting Healthy Eating and Optimizing the Food Ration in the United States] // USA ❖ Canada: Economics, Politics, Culture, no. 4.

Ovchinnikov O.G. 2016. Tendenzii i osobennosti obespechenia prodovol'stvennoi bezopasnosti SShA [Trends and Feature of the U.S. National Food Security] // USA ❖ Canada: Economics, Politics, Culture, no. 8.

Terentieva A.S. 2015. Osnovy sovremennoi politiki podderzhki otdel'nykh zhi-votnovodcheskikh otraslei // Collective monograph "Agrarnyi sektor i prodovol'stvennaia bezopasnost' SShA v nachale XXI veka" [Fundamentals of Modern Policies Supporting Individual Livestock Industries // Agrarian Sector and Food Security of the USA in the Beginning of XXI Century]. Moscow.

The Evolution of the U.S. Agricultural Policy Measures in Early 21st Century

(USA ❖ Canada Journal, 2018, no. 3, p. 5-20)

Received 20.12.2017.

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

The most important factor of the development of agricultural sector of the United States, the undoubted leader of the agrarian world, is the state regulation. The development of measures of agricultural policy at the beginning of the XXI century was carried out in accordance with five basic principles and allowed American agriculture to successfully adapt to the changing realities of the modern world, while retaining their high efficiency and dynamic development. By present time, formed a coherent system of measures of state regulation, when all carried out within its framework, activities can be grouped into three main sections: ensuring the basis of food security; providing the population with safe, affordable and nutritious food; to optimize the use of natural resources and rural development. They include ten groups of activities, dynamics and driving forces of evolution, which in this century are analyzed in this paper.

Keywords: USA agricultural sector, food security, U.S. agricultural policy, the system of state regulation of the agricultural sector, the Ministry of agriculture of the USA.

About the author:

OVCHINNIKOV Oleg Grigoryevich. Doctor of Sciences (Economics), Head of the Center of Agrarian Problems.