

МІЖНАРОДНА ЕКОНОМІКА

Євгеній КИРИЛЮК

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА ТА АГРАРНОГО РИНКУ В США

Розкрито сучасні тенденції державного регулювання сільськогосподарського виробництва та аграрного ринку в США. Визначено механізми та інструменти державного регулювання на сучасному етапі еволюції аграрної політики США. Виявлено специфіку та логіку запровадження інструментів прямої та непрямой підтримки фермерів. Встановлено чинники високої конкурентоспроможності американських фермерів в умовах глобалізації.

Ключові слова: *прямі урядові виплати, фіксовані ("погектарні") платежі, контр-циклічні платежі, цільова ціна, заставна ціна, паритетність цін, Товарно-кредитна корпорація, "жовта скринька" СОТ, "блакитна скринька" СОТ, "зелена скринька" СОТ, трансгенні сорти рослин, біоенергетична продукція, конкурентоспроможність.*

В умовах посилення впливу світової кон'юнктури на аграрний ринок України у зв'язку зі вступом країни в СОТ постає реальна загроза набуття вітчизняним сільським господарством статусу сировинного придатку розвинутих країн. *Виникає потреба запровадження виваженого й системного підходу до розробки та реалізації аграрної політики, спрямованої на захист внутрішнього ринку за допомогою механізмів, які відповідають міжнародним принципам та нормам, і формування конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва.*

Ефективний пошук нових теоретико-методологічних і практичних підходів до удосконалення державного регулювання сільськогосподарського виробництва та аграрного ринку неможливий без урахування нагромаджених світовою економічною наукою знань і передового зарубіжного досвіду. Особливо повчальним є досвід США, де сільське господарство в результаті реалізації продуманої державної політики стало висококонкурентною, такою, що динамічно розвивається, галуззю економіки, зразком для вдосконалення в інших країнах.

Теорія і практика державного регулювання сільськогосподарського виробництва у США є предметом постійної уваги зарубіжних та вітчизняних учених. Окремі його аспекти на різних історичних етапах розвитку *розкриті у працях* В. Андрійчука, В. Власова, В. Галушка, П. Гайдуцького, В. Геєця, С. Дем'яненка, А. Діброви, О. Луки, М. Маліка, Б. Пасхавера, П. Саблука, Г. Черевка, О. Шпичака, В. Юрчишина та ін. Проте існує необхідність дослідження сучасного етапу еволюції аграрної політики США, інструменти якої дещо відрізняються від тих, які розкриті у переважній більшості наукових розробок. Так, наприклад, Н. Андрєєва (науковий співробітник Інституту світової економіки та міжнародних відносин РАН) зазначає, що головними напрямками

державного регулювання сільськогосподарського виробництва у США є "...закупівельно-заставні операції, гарантовані ціни та прямі платежі за скорочення посівних площ" [1]. Низка науковців, у т. ч. А. Діброва [2, с. 159], вказують на тенденцію зростання у США обсягів прямої державної підтримки фермерів. О. Литвин у своїй статті підкреслює, що на різні механізми підтримки цін припадає близько 50% від сумарного еквівалента субсидій товаровиробникам у США [3]. Однак результати ґрунтовних досліджень сучасних механізмів державного регулювання сільськогосподарського виробництва та аграрного ринку в США свідчать про певний відхід від прямої державної підтримки доходів фермерів, у т. ч. цінової.

Оскільки спостерігається тісний взаємозв'язок новітніх механізмів державного регулювання з напрацюваннями попередніх періодів та певна послідовність їх запровадження, то лише на основі комплексного дослідження державних регуляторів можна виявити причини високої конкурентоспроможності американських фермерів на світовому аграрному ринку в умовах глобальних змін.

Метою дослідження є виявлення сучасних тенденцій державного регулювання сільськогосподарського виробництва та аграрного ринку в США.

Розвиток аграрного виробництва й аграрного ринку багато в чому залежить від правильного вибору й успішного впровадження інструментів державного регулювання. Державне регулювання сільськогосподарського виробництва в США – це складний механізм, який охоплює інструменти впливу на доходи фермерів, структуру сільськогосподарського виробництва, аграрний ринок, розвиток сільських територій з метою створення стабільних економічних, правових та соціальних умов для розвитку сільського господарства, задоволення потреб населення у продуктах харчування високої якості, охорони навколишнього середовища. Розвиток усіх аспектів державного регулювання сільськогосподарського виробництва та аграрного ринку в США регламентується Законом про сільське господарство (Farm Bill), який приймається, як правило, кожні п'ять років (нині діє закон від 2008 р.). На прикладі США особливо чітко можна спостерігати зростання обсягів бюджетної підтримки сільського господарства. У період з 30-х до початку 70-х рр. ХХ ст. щорічні субсидії в рамках програм підтримки фермерських доходів, цін, розширення попиту тощо становили 0,5–0,7 млрд. дол. США, а в 80–90-ті рр. досягли 60 млрд. дол. [4].

Новітній етап розвитку аграрної політики США було започатковано у 1996 р. із прийняттям чергового, 21-го за рахунком сільськогосподарського закону, яким регламентувалось усунення зв'язку між федеральними виплатами на підтримку доходів фермерів і цінами на сільськогосподарську продукцію. Федеральна підтримка цін на сільськогосподарську продукцію була замінена підтримкою доходів фермерів за допомогою щорічних прямих виплат, прив'язаних до виробництва в рамках так званого гнучкого виробничого контракту. Одноразова фінансова допомога фермерам, які вчасно уклали контракт із державою, видавалася незалежно від цін на ринку і без обмежень щодо обсягів виробництва й посівних площ. Відповідно законом було скасовано обмеження на виробництво практично усіх видів сільськогосподарської продукції.

Слід зазначити, що протягом десятиліть у США існувало безліч різних програм скорочення посівних площ або так званих "товарних програм": щодо пшениці, фуражного зерна, окремо щодо кукурудзи, бавовнику тощо. Проте практично всі програми вилучення земель із сільськогосподарського обороту виявились неефективними – вони не забезпечували скорочення обсягів виробництва, бо зростала врожайність сільськогосподарських культур. Тому з 1996 р. правило обов'язкової участі

у програмах скорочення посівних площ було відмінено. Існувало лише дві умови отримання щорічних прямих платежів: участь у попередніх програмах компенсаційних платежів та збереження високоеродованих і заболочених територій. На прямі платежі в рамках гнучких виробничих контрактів виділялись значні фінансові ресурси – від 6,0 у 1996 р. до 4,0 млрд. дол. у 2001 р. [5]. Передбачалось поступове зниження розмірів цих прямих виплат, а також загалом федеральних витрат, пов'язаних з прямою підтримкою фермерів. Таким чином, підкреслювалася необхідність підвищення ефективності виробництва сільськогосподарської продукції та конкурентоспроможності американських фермерів на внутрішньому й світовому ринках. Причому не стільки за рахунок держави, скільки за рахунок використання традиційних ринкових механізмів.

Оптимізація державного регулювання сільськогосподарського виробництва у США здійснювалась у контексті реалізації домовленостей Уругвайського раунду переговорів ГАТТ, які передбачали скорочення прямих субсидій фермерам і підвищення рівня відкритості внутрішніх ринків розвинутих країн і країн, що розвиваються. Максимальний рівень Сукупної підтримки сільського господарства (AMS) у визначенні СОТ був знижений для США з 23,1 у 1995 р. до 19,1 млрд. дол. США у 2000 р. [6].

Чинність сільськогосподарського закону США від 1996 р. було подовжено з п'яти до семи років. Ним був значно спрощений механізм страхування урожаю, розширена програма експортних кредитів, регламентоване формування Національного продовольчого резерву зерна, продовжені програми з охорони довкілля та розвитку сільських територій. Найважливішим принципом нової аграрної політики США є експортна орієнтація сільськогосподарського виробництва. Уряд США, крім прямого економічного зиску від експорту продукції на світові ринки, через реалізацію товарних запасів отримує можливість стабілізувати ситуацію на внутрішньому ринку.

У 2002 р. було прийнято новий Закон "Про фермерську безпеку та інвестиції в сільську місцевість", основними пріоритетами якого стали: підтримка достатньо високого рівня доходів сільськогосподарських товаровиробників, збереження еродованих сільськогосподарських угідь, заохочення екологічно чистого виробництва та розвиток біоенергетики. Дія закону також була направлена на зниження цінових ризиків і зростання обсягів виробництва [7, с. 72].

Одним з революційних елементів цього закону було запровадження відокремлених від виробництва фіксованих прямих платежів (decoupled direct aids). Оскільки фіксовані платежі надаються у розрахунку на одиницю площі сільськогосподарських угідь, вони отримали назву "погектарних" платежів. Їх виплата здійснюється, як правило, раз на рік навіть у випадку, якщо частина земель не використовується фермерами взагалі. Зважаючи на те, що розміри цих платежів не залежать від виробничих рішень фермерів, рівня використання ними ресурсів, уряд США таким чином забезпечив перенесення значної частини заходів із "жовтої скриньки" до "блакитної скриньки" СОТ (заходи в рамках цієї скриньки не підлягають обмеженню).

Крім того, поряд із фіксованими прямими, а також кредитними виплатами в рамках заставних операцій було запроваджено контр-циклічні платежі. Їх фермери мають отримувати тоді, коли ринкова ціна падає нижче від затвердженого урядом рівня цільової ціни.

Порівняно з законом від 1996 р., акцент було зроблено на заходах непрямої підтримки фермерів. Передбачалось надання їм майже 190 млрд. дол. прямих субсидій протягом наступних десяти років, або близько 19 млрд. дол. на рік (що забезпечувало близько 35% річного чистого прибутку фермерів) [2, с. 159]. Це загалом було нижче рівня пря-

мої державної підтримки фермерів у 1998–2001 рр. (19,9 млрд. дол. на рік). Проте відповідно до нового закону було виділено надзвичайно великі асигнування на програми продовольчої допомоги населенню – майже 43 млрд. дол. на рік. Перш за все, збільшувалось фінансування у рамках федеральної програми "Продовольчі талони".

Також було введено 24 програми щодо різних аспектів консервації земельних і водних ресурсів. На ці програми виділялось на десятилітній період 38,6 млрд. дол., або майже 4 млрд. дол. на рік [8, с. 107]. Слід зазначити, що нині програма консервації резерву (ПКР) – найбільша програма з охорони земель, яка спрямована на захист високоеродованої ріллі та екологічно уразливих земель шляхом їх залуження, заліснення тощо. Близько 39,2 млн. акрів (8–9% посівної площі в США) може бути законсервовано в межах цієї програми будь-коли. Для цього передбачено фінансову допомогу та виплати щорічних рентних платежів фермерам. Близько 50% платежів спрямовують на довготривалу консервацію земель. Рентні платежі в межах цієї програми зросли з 1,5 у 2002 р. до понад 1,6 млрд. дол. у 2006 р. Загальна вартість програми становила понад 7,3 млрд. дол. протягом 2002–2006 рр. [9].

Передбачалось також стимулювання експорту сільськогосподарської продукції за рахунок надання допомоги низькорозвинутим країнам, а також країнам, що розвиваються. Вищезазначений Закон містив програму підтримки аграрного ринку та субсидування виробництва головних сільськогосподарських продуктів, яка мала назву "продовольчі товари для світу". Вона спрямована на надання підтримки урядам і неурядовим організаціям країн, що розвиваються (країн СНД, Східної та Центральної Європи), при переробці та продажу дешевих товарів зі США.

Нині чинний Закон "Про продовольство, захист ґрунтів та розвиток енергетики" від 2008 р. (термін дії – до 2012 р.) регламентував подальше зміщення пріоритетів аграрної політики в напрямку стимулювання споживання продовольства населенням країни, підтримки природоохоронних заходів і родючості ґрунтів, а також розвиток нової ролі аграрного сектору як джерела отримання альтернативної енергії в рамках диверсифікації енергопостачання країни. Було скорочено прямі урядові виплати американським фермерам. Якщо у 1998–2007 рр. вони становили 17,4 млрд. дол. на рік (наприклад, у 2005 р. – 24,4 млрд. дол.), то в 2008–2011 рр. – 11,9 млрд. дол. на рік [10]. Крім того, скоротились обсяги так званих авансових прямих платежів, які могла отримувати ферма, – з 50% за законом 2002 р. до 22%.

Водночас зросли обсяги непрямой підтримки доходів фермерів. Нині значна частина аграрного бюджету спрямовується на підтримку споживання продовольства й, відповідно, стимулювання попиту на сільськогосподарську продукцію та збільшення ємності внутрішнього ринку. Функцію реалізації продовольчих програм, як і раніше, покладено на Міністерство сільського господарства США. Відповідно до закону 2008 р. Програму продовольчих купонів перейменовано на Програму стимулювання продовольчого споживання (Supplemental Nutrition Assistance Program – SNAP). Критеріями участі окремих домашніх господарств у цій програмі є: рівень валового доходу сім'ї (нижче 130% від межі бідності) або чистого доходу (нижче 100% від межі бідності). За офіційними даними, у рамках цієї програми якісним харчуванням щомісячно забезпечується більше 46 млн. американців з низькими доходами. У 2010 р. урядові витрати на програму стимулювання продовольчого споживання (SNAP) були на рівні 68,3 млрд. дол. [11].

Крім того, у США існують також інші продовольчі програми, що, з одного боку, забезпечують раціональне харчування населення, а з іншого, стимулюють попит на

внутрішньому ринку сільськогосподарської продукції та продовольства. Це програма WIC (жінки, немовлята, діти); програми шкільного харчування (національна програма шкільних обідів, програма "Свіжі фрукти й овочі", програма шкільних сніданків, спеціальна молочна програма тощо); літня програма громадського харчування; продовольча програма піклування про дітей та людей похилого віку (Child and Adult Care Food Program); програма продовольчої допомоги при стихійних лихах; програми стимулювання збуту продовольства. Так, наприклад, у 2010 р. на програми харчування дітей асигновано 17 млрд. дол. У грудні 2010 р. Конгрес США прийняв закон, яким продовжено дію програм стимулювання дитячого харчування і покращення його якості.

Незважаючи на певний відхід від прямої підтримки цін і доходів фермерів, у США, як і раніше, велика увага приділяється проблемі паритетності цін на сільськогосподарську продукцію та продукцію, що споживається фермерами. Функціональна роль паритетності цін виявляється в тому, що вона є базою, орієнтиром для встановлення цільових цін на сільськогосподарську продукцію (у США офіційно використовується два види так званих "цін підтримки": цільові ціни та заставні ціни). Цільові (чи гарантовані) ціни встановлюються на єдиному рівні по країні лише для розрахункових операцій. Вони орієнтовані на відшкодування затрат і отримання фермерами певного доходу для забезпечення розширеного відтворення в галузі. Фермерська продукція реалізується за цінами, що сформувались на ринку. Однак якщо останні виявились нижчими за цільову ціну, у кінці року фермери США отримують контр-циклічні платежі (для недопущення збитків у кризові періоди). У 2005 р. бюджетні витрати за цією статтею становили 4 млрд. дол., у 2009 р. – 1,2, у 2010 р. – 209,1 млн. дол. [5]. Суттєве зниження цих платежів у 2010 р. зумовлене зростанням як світових, так і внутрішніх цін на сільськогосподарську продукцію.

Загалом у США індекс цін на сільськогосподарську продукцію у 2011 р. відносно базового їх рівня (1990 р. = 100) становив 175%, а на товари й послуги, які закуповуються фермерами, – 213% [10]. Таким чином, індекс паритету цін становив 0,82. Як бачимо, в США також наявне порушення паритетності, проте його ніяк не можна порівнювати з величиною диспаритету цін за цей період в Україні (0,14).

У США велика увага приділяється стимулюванню розвитку сільської місцевості (заходи в рамках цих програм зараховують до "зеленої скриньки" COT). Урядові інвестиції у сільський розвиток постійно зростають і в 2010 р. становили 28,9 млрд. дол. Так, було реалізовано програму "чиста вода", згідно з якою забезпечено чистою водою 17 млн. жителів, що проживають у сільській місцевості. Уряд продовжує модернізацію системи сільської електрифікації – на ці потреби у 2011–2012 рр. заплановано 18 млрд. дол. [12].

Також законом від 2008 р. продовжено і навіть посилено традицію стимулювання заходів із консервації еродованих земель та відновлення їх родючості. На початок 2009 р. у межах програми консервації і резерву земель (ГКР) було укладено 772 тис. контрактів під консервацію 36,8 млн. акрів (14,9 млн. га) сільськогосподарських угідь, що піддались ерозії.

Щодо прямої підтримки фермерів, то новим законом уточнено граничну величину пакета державної підтримки, на який може розраховувати окрема ферма. Ця проблема завжди була доволі гострою, оскільки переважну частину платежів, як правило, отримували великі та середні ферми, які володіють великими масивами сільськогосподарських угідь. Щодо заставних операцій, то законом знято існуючий до цього верхній ліміт кредитування у розрахунку на окремого працівника ферми, який становив

75 тис. дол. Водночас залишено ліміти фіксованих прямих і контрциклічних платежів у розмірі відповідно 40 і 65 тис. дол. на окремого активного працівника ферми. Крім того, було введено інші обмеження. Так, фермер, середньорічний дохід якого перевищує 750 тис. дол., не може претендувати на отримання прямих фіксованих виплат. А фермери, які отримують від несільськогосподарської діяльності середньорічний дохід понад 500 тис. дол., взагалі виключаються із програм отримання прямих, контр-циклічних платежів і кредитів у рамках заставних операцій.

Таким чином, у США збережено практику надання прямих фіксованих ("погектарних") виплат, які фермери можуть отримувати навіть у тому разі, коли ціни на сільськогосподарську продукцію чи отриманий прибуток є достатньо високими (це особливо характерно в останні роки), а в деяких випадках – навіть якщо вони взагалі нічого не вирощують. У 2008–2011 рр. прямі фіксовані платежі становили близько 5 млрд. дол. на рік, або 41% від загального обсягу прямих урядових виплат фермерам (табл. 1).

Таблиця 1

Прямі урядові платежі фермерам у США, млн. дол.

	1996 ¹	1999	2002	2005	2008	2009	2010	2011 ²
Платежі в рамках гнучкого виробничого контракту	5973,0	5045,7	3499,8	-0,9	–	–	–	–
Фіксовані прямі платежі	–	–	367,1	5198,8	5110,2	4726,8	4813,1	4712,0
Кредитні виплати (під заставу с.-г. продукції)	0,0	5919,1	1196,7	5080,3	85,2	155,9	114,4	8,0
Контр-циклічні платежі	–	–	203,4	4073,8	712,1	1169,5	209,1	17,0
Програми маркетингового (товарного) кредитування імпортерів	-0,2	895,5	459,4	368,7	33,7	251,7	2,0	0,3
Програми товарних гарантій експортерам	–	–	1178,6	1614,0	202,0	686,2	0,7	–
Платежі на підтримку доходів виробників молока	–	–	859,6	9,6	-0,3	880,1	51,7	0,5
Програми щодо тютюну	–	–	–	2083,1	816,3	795,4	686,8	665,0
Програми консервації та резерву земель	1845,1	1568,8	1965,8	2767,5	3155,1	2835,0	3452,0	3590,0
Спеціалізовані та надзвичайні програми (у т. ч. програми страхування врожаю, тварин від стихійних лих)	172,5	7951,4	1655,0	3168,8	2121,2	645,8	2648,4	1564,0
Програма вибору середнього доходу від вирощування рослинницької продукції (ACRE)	–	–	–	–	–	–	421,9	10,0
Інші програми	-650,9	132,7	46,1	9,9	6,1	31,6	-2,4	2,0
Разом	7339,6	21513,1	12414,9	24395,9	12241,7	12178,1	12397,7	10568,8

Примітки: ¹ «–» – відповідні програми та платежі не передбачались.

² передбачено бюджетом Міністерства сільського господарства США (USDA) на 2011 р.

Джерело: дані USDA [5; 10].

Як альтернативу контрциклічним платежам, з 2010 р. у США запроваджено Програму вибору середнього доходу від вирощування рослинницької продукції (Average Crop Revenue Election Program (ACRE)). Якщо фермер вибрав участь у ACRE замість отримання традиційних контрциклічних платежів, він має залишатись у цій програмі до кінця терміну дії закону (2012 р.). Для таких товаровиробників на 20% скорочуються прямі платежі і на 30% – заставні ціни. В обмін на ці обмеження в учасників ACRE з'являється можливість отримати (відповідно до індивідуальних показників ферми) 90% так званого середнього доходу, який визначається на основі двох величин – середньорічної урожайності групи основних сільськогосподарських культур у штаті за останні 5 років, а також середньорічної ринкової ціни у США за останні 2 роки. У 2010 р. урядові виплати в рамках програми ACRE становили 421,9 млн. дол. [10].

Однією з відмінних рис сучасної американської моделі державного регулювання і підтримки сільськогосподарського виробництва є поширення різноманітних програм субсидування страхування від негативного впливу природних та ринкових чинників. За різноманітністю та масштабністю страхування США є безумовним лідером світового агробізнесу. Нині у США функціонує розвинута система федерального страхування фермерів, яка передбачає надання фінансової допомоги фермерам при укладенні страхових угод. Розмір субсидій напряму пов'язаний з цінами на продукцію фермерських господарств. Якщо відбувається втрата урожаю, то в міру зростання цін на продукцію сільського господарства зростають і державні виплати. У 2010 р. виплати в рамках спеціалізованих та надзвичайних програм (у т. ч. із Фонду страхування фермерів від стихійних лих) становили 2,65 млрд. дол. [5]. Оскільки заходи щодо державного субсидування страхування належать до "зеленої скриньки" СОТ і не підлягають скороченню, це дозволяє (на основі деякого розвантаження "жовтої скриньки") субсидувати експорт сільськогосподарської продукції, не порушуючи вимог СОТ щодо рівня прямої державної підтримки загалом.

Хоча рівень субсидування експорту у США у 2010–2011 рр. був дуже низьким, нині існує близько десяти експортних програм, відповідно до яких Міністерству сільського господарства надається право виплачувати субсидії у певній формі з метою підвищення конкурентоспроможності американської аграрної продукції. Перш за все, це програма експортних товарних гарантій, програма маркетингового кредитування імпортерів сільськогосподарської продукції та продовольства зі США, програма MAP (Market Access Program) зі сприяння партнерства держави й приватного сектору у збереженні та розширенні зовнішніх ринків для американської сільськогосподарської, рибної продукції, а також забезпечення часткової компенсації витрат неприбуткових сільськогосподарських торговельних організацій. Програма товарних гарантій допомагає американським експортерам підтримувати й розширювати ринки сільськогосподарської продукції у тих регіонах, де це було б неможливо зробити без платіжних гарантій ТКК. Як свідчать дані табл. 1, у 2009 р. у рамках цієї програми надано платежів на загальну суму 686,2 млн. дол. (у рамках програми маркетингового кредитування – 251,7 млн. дол.) [5]. До новітніх програм також можна зарахувати програми сприяння просування сільськогосподарської продукції на нові зовнішні ринки, технічної допомоги для експорту спеціальних культур, а також програму "Біотехнології та сільськогосподарська торгівля".

За даними Міністерства сільського господарства США, один долар США, інвестований ним у програми сприяння зовнішній торгівлі, забезпечив зростання доходів місцевих товаровиробників на 31 дол. [12]. Важливим торговельно-політичним інструментом аграрної політики США є зовнішня продовольча допомога, на яку щорічно

витрачається понад 1,5 млрд. дол., що дає змогу вивезти за межі країни біля 3 млн. тонн аграрної продукції. Крім того, уряд забезпечує укладення угод з іншими країнами щодо поставок сільськогосподарської продукції. Так, на початку 2011 р. президент США підписав торговельні угоди з Колумбією, Панамою та Південною Кореєю, що дозволило додатково збільшити експорт цієї продукції на 2,3 млрд. дол. [12].

Слід зазначити, що з середини 1990-х рр. розпочався постіндустріальний період розвитку сільського господарства США, особливостями якого є освоєння новітніх інформаційно-біологічних технологій, глобальне позиціонування. Порівняно з 50-ми рр. XX ст. частка праці у сукупних витратах американських фермерів знизилась з 40% до 10%, частка земельних ресурсів теж дещо знизилась (з 35% до 30%), проте питома вага капіталу, матеріалізованого у сільськогосподарських машинах, обладнанні тощо, збільшилась з 25% до 60%. Ефективність сільськогосподарського виробництва (вихід продукції на одиницю сукупних затрат) у період із 1970 р. по 2000 р. зросла на 184%, продуктивність праці (вихід продукції на одиницю трудових затрат) – на 286% (у 2,9 разу) [1].

Головна роль у сприянні освоєння новітніх технологій американськими фермерами належить державі. Протягом останніх десятиліть у США значно збільшився рівень підтримки наукових досліджень та впровадження їх результатів. Безпосередньо на впровадження з федерального бюджету щорічно асигнується сума, що досягає 1–1,5% вартості валової сільськогосподарської продукції. У США темпи зростання витрат на сільськогосподарські дослідження становлять 5–7% на рік.

Вирішальне значення для швидкого впровадження нововведень у практику має наявність різнобічної інформації та їх доступність для товаровиробників. З 1913 р. у США функціонує державна служба впровадження нововведень. Організаційно вона є триярусною структурою: верхній рівень – відділ впровадження федерального міністерства сільського господарства; наступний – служби впровадження при університетах штатів; нижчий – спеціалісти з впровадження на місцевому рівні. Система зворотного зв'язку дає змогу отримувати сигнали про затребуваність фермерами нової продукції чи технології.

Нині першочергового значення у сільському господарстві набувають біотехнології, що дозволяють підвищити продуктивність праці та ефективність виробництва за рахунок скорочення термінів традиційної селекції (введення нових сортів рослин і порід тварин). Сільське господарство отримало можливість швидше впроваджувати нові продукти, виводити сорти рослин з ознаками, які неможливо було отримати на основі традиційних методів селекції (стійкість до засухи, низьких температур, гербіцидів, шкідників, хвороб тощо).

Важливо вказати на беззаперечне лідерство США у цій сфері. Перші біотехнологічні дослідження фінансувала держава, оскільки вони були пов'язані з підвищеним ризиком і не передбачали швидкої окупності затрат. Проте доволі швидко прибутковість галузі зумовила вкладення значних обсягів приватного фінансового капіталу. Уже в 90-ті рр. XX ст. розміри приватних інвестицій у біотехнологічні розробки перевищили державні. На початку 2000-х рр. на внутрішньому ринку було уже понад 40 трансгенних (ТГ) сортів рослин (у т. ч. зернових культур, сої, бавовнику, рапсу, помідорів, стійких до гербіцидів та шкідників; картоплі, стійкої до колорадського жука; морозостійких сортів суниці тощо); стимулятори підвищення молочної та м'ясної продуктивності корів і свиней (препарати Bst і Pst), кормові добавки й т. ін.

За даними Міністерства сільського господарства США, частка площ під трансген-

ними сортами сої зросла у цій країні з 9% у 1996 р. до 94% у 2011 р.; зерновими культурами, стійкими до гербіцидів, – відповідно з 2% до 72%; зерновими культурами, стійкими до шкідників, – з 2% до 65%; бавовником, стійким до гербіцидів і шкідників, – з 1% до 73% [13]. За оцінками експертів, внесок біотехнологій у загальну вартість сільськогосподарської продукції США у 2009–2010 рр. становив приблизно 15%, або 45 млрд. дол. на рік [10]. Таким чином, на основі стрімкого розвитку біотехнологій у США створено передумови для значно підвищення ефективності виробництва та продуктивності праці у сільському господарстві. Це, у свою чергу, зумовлює підвищення конкурентоспроможності американських фермерів на світовому аграрному ринку та зростання експорту їхньої продукції.

У 2010 р. трансгенні сорти рослин вирощувались на площі понад 148 млн. га більш ніж у 22 країнах світу (Бразилії, Аргентині, Китаї, Індії, країнах колишнього СРСР). Хоча генетичні наслідки споживання такої продукції до кінця не відомі, сорти рослин, отримані шляхом застосування трансгенних методів, швидко проникають на світовий аграрний ринок, оскільки володіють важливими з точки зору їх вирощування характеристиками. Хоча, наприклад, у ЄС питання щодо використання трансгенних сортів рослин залишається дискусійним.

Слід зазначити, що сільськогосподарським законом від 2008 р. зафіксовано новий пріоритет розвитку американського сільського господарства – біоенергетику. Причому акцент робиться на розвиток біоенергетики другого покоління на основі біомаси. Згідно з законом, американський уряд проводить тендери на надання субсидій із будівництва нових біоенергетичних заводів (у т. ч. очисних). Підприємцям компенсується до 30% вартості будівництва експериментальних заводів із виробництва біоенергетичної продукції другого покоління на основі переробки відходів сільськогосподарського виробництва тощо. Паралельно надаються урядові гарантії при залученні кредитів на таке будівництво. Якщо попередній закон зобов'язував ТКК здійснювати стимулюючі платежі виробникам біоетанолу та біодизелю, то чинний нині – підтримувати виробників біопалива другого покоління. У 2009–2010 рр. Міністерство сільського господарства США інвестувало у більш ніж 22 тис. таких проектів, які сприяють розвитку відновлюваних джерел енергії [12].

Розвиток сучасного сільськогосподарського виробництва неможливий без чіткого дотримання технологій, що передбачають оснащення потужних тракторів, сільськогосподарських машин, сівалок комп'ютерами, сенсорами та іншими досконалими механізмами. У США на даний час точність здійснення усіх сільськогосподарських процесів переважно контролюється з космосу. Раніше цю технологію використовували лише великі ферми, проте нині вона розповсюджена доволі широко, оскільки гарантує економію ресурсів (трудова та енергетична), зростання урожайності культур та підвищує ефективність виробництва.

Загалом основу сучасного американського сільського господарства становлять великі ферми. При цьому (на відміну від країн Західної Європи та Японії) розмір господарства визначається не стільки площею сільськогосподарських угідь (у га), скільки середньорічною вартістю реалізованої товарної продукції. Основна частина реалізованої сільськогосподарської продукції (67%) припадає на 69 тис. великих товарних ферм (36% від загальної кількості ферм). На ферми з вартістю реалізованої продукції 1 млн. дол. і більше (26 тис., або 1,4% від загальної кількості ферм) припадає 42% від усієї сільськогосподарської продукції. І навпаки, дрібні ферми (50% від загальної кількості), маючи у користуванні 14% земельних площ, виробляють лише 1,5% валової продукції [1].

На початку 2011 р. у США набув чинності фактично революційний закон "Про модернізацію продовольчої безпеки" (Food Safety Modernization Act). Цим законом, по-перше, встановлено високі стандарти якості сільськогосподарської продукції, жорсткі вимоги щодо її вирощування на фермах та дієві механізми контролю за дотриманням цих вимог і стандартів; по-друге, практично унеможливлено вирощування сільськогосподарської продукції на присадибних ділянках та її обмін.

Ним закладено фундамент системи продовольчої безпеки XXI ст., основою якої є здійснення профілактичних заходів. У рамках цього закону відповідальність за безпеку покладається на кожного учасника продовольчого ланцюга. Повноваження з усунення ризиків, що виникають на всіх етапах просування продовольства від ферми до столу, покладені на Управління по контролю за якістю продовольства та медикаментів (УКПМ; англ. – Food and Drug Administration (FDA)). Логіка гарантування продовольчої безпеки у США проста – чим краще контролюється виробництво, переробка, транспортування продовольства й приготування продуктів харчування, тим безпечнішими вони стануть. Законом, наприклад, встановлені науково обґрунтовані стандарти безпечного вирощування і збору фруктів та овочів. Ці стандарти враховують як природні, так і антропогенні ризики, пов'язані з безпекою свіжих продуктів. УКПМ розроблено "Стандарт раціонального ведення сільського господарства" (або "Стандарт GAP"), де відображено аспекти, пов'язані з внесенням добрив, здоров'ям тварин та гігієною працівників, упаковкою, температурним контролем, якістю води у зонах вирощування сільськогосподарських культур тощо. Хоча закон передбачає певний ступінь гнучкості щодо малих ферм та власників присадибних ділянок, у США уже існують прецеденти, коли, наприклад, за вирощування овочів на присадибних ділянках без дотримання відповідних науково обґрунтованих норм накладався штраф, а продукція вилучалась.

Згідно з законом підприємства переробної та харчової промисловості мають пройти процедуру обов'язкової реєстрації в УКПМ. Причому передбачена перереєстрація кожні 2 роки (з 1 жовтня до 31 грудня у парні роки). Вперше ця процедура буде здійснена у жовтні-грудні 2012 р. [14]. УКПМ також отримало санкцію на вилучення (конфіскацію) продуктів харчування. Хоча раніше воно змушене було покладатись на товаровиробників та дистриб'юторів, які вилучали з обігу неякісні продукти на добровільній основі (за винятком дитячого харчування).

Новим законом до сфер діяльності з підвищеним ризиком щодо якості продукції віднесено виробництво тваринницької продукції, особливо молока. Фермери мають чітко виконувати науково обґрунтовані приписи, інакше велика рогата худоба може бути конфіскована, а ферма закрита. Передбачено проведення більш чисельних інспекцій на фермах, переробних і торговельних підприємствах. Продукти харчування і комерційні об'єкти, що представляють найбільший ризик для продовольчої безпеки, будуть піддаватись більш ґрунтовній перевірці. Об'єкти підвищеного ризику всередині країни мають пройти початкову перевірку протягом наступних п'яти років, а надалі проходити її не рідше, ніж раз на три роки. Загалом за порушення закону передбачені штрафи до 500 тис. дол. [14].

Закон передбачає суттєве розширення можливостей УКПМ щодо нагляду за продовольством, що імпортується до США. Вперше встановлюється пряма вимога, згідно з якою імпортери будуть зобов'язані використовувати програму, яка дозволяє гарантувати безпеку продовольства. Крім того, імпортери мають доводити, що їх постачальники застосовують достатні заходи профілактичного контролю. У 2011 р. УКПМ проінспектувала більше 600 зарубіжних об'єктів харчової промисловості, а

протягом наступних п'яти років управління має щорічно подвоювати кількість таких перевірок [14]. Фактично здійснюється контроль за всіма продуктами харчування, що завозяться до США. Будь-яка продукція, яка розповсюджується поза контролем управління, вважається контрабандою, а її власник – порушником закону.

Окремі науковці вважають, що існує небезпека надзвичайної централізації і концентрації у США урядового контролю над сільськогосподарськими товаровиробниками. Проте очевидно, що вигоди від імплементації його положень отримують, перш за все, споживачі продовольства та великі ферми, які мають змогу, наприклад, обладнати тваринницькі ферми усім необхідним устаткуванням. Таким чином, реалізація положень закону дозволить, поряд із покращенням якості продукції, ще більше підвищити продуктивність сільськогосподарського виробництва за рахунок його концентрації на великих фермах. Відомо, що в умовах парцеляризації земель дрібне виробництво (у т. ч. натуральне) не здатне забезпечити високий рівень продуктивності праці (через низький рівень спеціалізації, значні затрати живої праці, низький рівень технічної оснащеності тощо). Крім того, його поширення спричиняє зниження якості виробленої продукції (наприклад, молока та молочної продукції). Відповідно це зумовлює низьку конкурентоспроможність продукції на світовому ринку.

Окреслена проблема є особливо актуальною для України. За даними Держстату, у 2010 р. господарства населення забезпечили виробництво 55,1% валової продукції сільського господарства [15]. За таких показників країна априорі не може гарантувати продовольчу безпеку та претендувати на завоювання конкурентних позицій на світовому ринку. Слід зазначити, що в Україні спостерігається так зване замкнене коло неефективності: зниження доходів населення, поширення бідності у 90-х рр. ХХ ст. поряд із зникненням значної частини великотоварних господарств унаслідок непродуманої аграрної реформи призвело до розширення обсягів виробництва у господарствах населення. Проте значна частка господарств населення у валовій продукції сільського господарства є однією з причин неефективності аграрного виробництва, низької якості вітчизняної продукції. У цьому контексті особливо показовим є приклад США, де навіть в умовах домінування великих ферм було прийнято рішення, яке дає змогу підвищити конкурентоспроможність сільськогосподарської продукції, забезпечити не лише продовольчу безпеку країни, а й постійне збільшення експортних можливостей.

Протягом останніх п'яти років американські сільськогосподарські товаровиробники подвоїли вартість свого експорту. Обсяги експорту сільськогосподарської продукції зі США у 2010 р. зросли до безпрецедентної величини – 137,4 млрд. дол., що на 28,7 млрд. дол. більше, ніж у 2009 р. Відношення експорту до валової продукції сільського господарства досягнуло 38%. Позитивне сальдо зовнішньоторговельного балансу щодо сільськогосподарської продукції та продовольства становило 42,9 млрд. дол. [10]. І це з урахуванням того, що в сільськогосподарському виробництві зайнято лише близько 2 відсотків 265-мільйонного населення країни.

Хоча американські домогосподарства, за даними Міністерства сільського господарства США, витрачають на продовольство лише 6–7 центів із кожного долара свого доходу [455], чистий прибуток фермерських господарств у 2011 р., незважаючи на зниження розмірів прямої державної підтримки, був найвищим за останні 40 років і становив 98,1 млрд. дол. [10]. У США сформувався новий погляд на глобальну місію сільського господарства: аграрний сектор став розглядатись не просто як постачальник продовольства і сільськогосподарської сировини, а як система, яка виконує три важливі функції: економічну, соціальну та екологічну. Причому сучасний етап соціально-

економічного розвитку суспільства супроводжується посиленням екологічного та соціального значення аграрної сфери.

Дослідження показують, що у США відбулась поступова зміна пріоритетів аграрної політики. По-перше, її вектор змістився в напрямку непрямой підтримки фермерів через стимулювання попиту на продовольство, інвестування у НДДКР (у сферах біотехнології, біоенергетики, космічних технологій тощо), розвиток сільської місцевості, природоохоронної діяльності. У результаті частка прямих урядових виплат у структурі чистого прибутку фермерів у США знизилась із 45,1% у 1999 р. до 10,8% у 2011 р. [10]. По-друге, у США відбувся перехід від товарних програм до декупльованої (decoupled, не пов'язаної з ситуацією у певній галузі) підтримки фермерів через фіксовані "погектарні" платежі. Причому фіксовані платежі базуються на історичних розмірах ферм і не пов'язані з певними зобов'язаннями фермерів виробляти той чи інший вид продукції.

Це дало змогу досягти одночасно кількох цілей: по-перше, фактично не зменшивши розміри державної підтримки фермерів, виконати вимоги СОТ щодо рівня такої підтримки у рамках "жовтої скриньки"; по-друге, підвищити продуктивність праці у сільському господарстві за рахунок впровадження біотехнологій та використання космічних програм тощо, що дає змогу нарощувати обсяги експорту сільськогосподарської продукції і продовольства одночасно зі зниженням розмірів експортних субсидій; по-третє, за рахунок стимулювання внутрішнього споживання нарощувати ємність внутрішнього ринку, одночасно підвищити доходи фермерів та якість харчування населення відповідно до науково обґрунтованих норм. Очевидно, що раціональне харчування (особливо дітей і підлітків) в умовах постіндустріальної трансформації є необхідною умовою нарощування інтелектуального потенціалу нації, розвитку економіки знань.

Хоча правомірність зарахування американцями низки програм підтримки до "зеленої корзини" нерідко піддається сумніву країнами-конкурентами (які вважають їх прямою підтримкою ферм), на прикладі США необхідно вчитись масштабності та різноманітності інструментарію державного регулювання сільськогосподарського виробництва та аграрного ринку, а також філігранності обходження з нормами і вимогами СОТ. Оскільки Дохійський раунд переговорів у рамках СОТ ще не завершено, США, забезпечивши значні конкурентні переваги своїх фермерів, в обмін на великі поступки з боку інших країн пропонують скорочення своїх сукупних заходів підтримки аграрного сектору, що спотворюють світову торгівлю (у т. ч. заходів, включених в корзину Агрегатної підтримки ринку (AMS)) з 19,1 до 7,64 млрд. дол.

Американське сільське господарство через свою високу ефективність навіть в умовах жорстких обмежень СОТ виявиться у вигаді порівняно з іншими країнами і збереже місце провідного експортера сільськогосподарської продукції. Держава відіграла провідну роль у його підйомі та процвітанні.

Таким чином, досвід розвитку сільського господарства США свідчить, що за рахунок певних форм і методів аграрної політики держава може ефективно впливати на обсяги і структуру пропозиції на аграрному ринку, стимулювати попит, управляти земельними ресурсами і розвитком сільських територій в інтересах усього суспільства, суб'єктів господарювання і споживачів сільськогосподарської продукції. Тому подальших наукові розвідки мають бути спрямовані на обґрунтування і розробку ефективного механізму державного регулювання сільськогосподарського виробництва та аграрного ринку в Україні, який, з одного боку, враховуючи досвід США, не суперечитиме вимогам

СОТ, а з іншого, сприятиме підвищенню конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників та ширшому задоволенню суспільних потреб.

Література

1. Андреева Н. Сельское хозяйство США: факторы, определяющие высокую эффективность отрасли [Електронний ресурс] / Н. Андреева. – Режим доступу : <http://www.chelt.ru/2008/8-08/andreeva808.html>.
2. Діброва А. Д. Державне регулювання сільськогосподарського виробництва: теорія, методологія, практика / А. Д. Діброва. – К. : ВПД «Формат», 2008. – 488 с.
3. Литвин О. В. Особливості аграрної політики країн ЄС та США на ринку зернових / О. В. Литвин // Економіка України. – 2003. – № 12. – С. 78–81.
4. Дем'яненко М. Я. Кредитна політика держави щодо аграрного сектора економіки в ринкових умовах / М. Я. Дем'яненко // Економіка України. – 2002. – № 2. – С. 51–60.
5. Direct government payments by program, 1933–2010 [Електронний ресурс] / United States Department of Agriculture: Data Sets. – Режим доступу : <http://ers.usda.gov/Data/FarmIncome/finfidmu.htm#govpay>.
6. Сельское хозяйство в экономике США [Електронний ресурс] / Мировая экономика (webeconomy.ru). – Режим доступу : http://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&cat=mc&mc=182&type=news&top_menu=etiquette&sb=86.
7. Чеплянский А. Аграрная политика США / А. Чеплянский // АПК: экономика, управление. – 2005. – № 5. – С. 67–73.
8. Черняков Б. Особенности аграрного законодательства США / Б. Черняков // США, Канада: экономика, политика, культура. – 2004. – № 6. – С. 101–114.
9. Кучер О. Агроекологічна політика й програми в США: досвід для України [Електронний ресурс] / О. Кучер // Пропозиція. – Режим доступу : <http://www.propozitsiya.com/?page=149&itemid=2362&number=76>.
10. Agricultural Outlook: Statistical Indicators [Електронний ресурс] / United States Department of Agriculture. – Режим доступу : <http://ers.usda.gov/Publications/AgOutlook/AOTables/CurrentTables/AoTables.pdf>.
11. Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) [Електронний ресурс] / United States Department of Agriculture: Briefing Rooms. – Режим доступу : <http://ers.usda.gov/Briefing/SNAP/>.
12. Agriculture Secretary Vilsack on Priorities for the 2012 Farm Bill [Електронний ресурс] / United States Department of Agriculture. – Режим доступу : <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentid=2011/10/0458.xml&contentidonly=true>.
13. Adoption of Genetically Engineered Crops in the U.S. [Електронний ресурс] / United States Department of Agriculture: Data Sets. – Режим доступу : <http://ers.usda.gov/Data/BiotechCrops/>.
14. Закон о продовольствии, направленный на повышение безопасности: Food Safety Modernization Act (FSMA) [Електронний ресурс] / U.S. Food and Drug Administration. – Режим доступу : <http://www.fda.gov/Food/FoodSafety/FSMA/ucm243087.htm>.
15. Державна служба статистики України – офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua>.

Редакція отримала матеріал 21 березня 2012 р.