

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний
аграрно-економічний
університет

ДКС Центр
Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

Державне управління: удосконалення та розвиток № 7, 2017

УДК 351:338.432

В. П. Залізнюк,

к. е. н.

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Viktoriia Zalizniuk,

Candidate of Economic Sciences

FOOD SECURITY MECHANISMS IN THE USA: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Розглянуто історичні підходи щодо механізмів забезпечення продовольчої безпеки США. В теорії продовольчої безпеки одним з ключових питань є питання про способи та механізми її забезпечення. Йдеться в першу чергу про державну підтримку сільськогосподарського виробництва і продовольчого ринку як внутрішньої, так і зовнішньої. Обидва напрями представляють собою складні системи, які не можуть функціонувати в режимі вільного ринку, а вимагають ефективного державного регулювання. Теорія і практика доводять, що рівень продовольчої безпеки безпосередньо залежить від ступеня й ролі державного регулювання в галузі. Простежується така залежність - чим вище рівень державного регулювання, тим вище ступінь самозабезпеченості країни в продовольстві. Навпаки, ринковий тип регулювання показав себе «недостатньо ефективним вже в кінці 19 століття», і для нього були характерні «локальні масштаби виробництва та невисока забезпеченість товарами». У зв'язку з цим вже до середини 1930-х років були сформульовані основні принципи і методи неринкового регулювання продовольчих ринків в розвинених економіках.

Проаналізовано систему державної підтримки сільського господарства, як основи забезпечення продовольчої безпеки. Основне завдання державного регулювання сільського господарства полягає в створенні правової бази, економічних, соціальних умов, протекціоністського клімату, що сприяють стимулюванню виробництва сільськогосподарської та продовольчої продукції.

Historical approaches to US food security mechanisms are considered. The issue of food security is an important part of the concepts of national security of most of the advanced countries, and therefore, relevant laws, state strategies and programs are being developed and

adopted in these countries. It should be noted that food security in US agricultural policies pays particular attention to proposing solutions to the food problem in a number of priority tasks of the policy being pursued.

In the theory of food safety, one of the key issues is the question of the ways and mechanisms of its security. This is primarily about state support for agricultural production and the food market, both domestic and foreign. Both directions are complex systems that can not operate in a free market, but require effective government regulation. The theory and practice prove that the level of food security depends directly on the degree and role of state regulation in the industry. This dependence is traced - the higher the level of state regulation, the higher the degree of self-sufficiency of the country in food. On the contrary, the market type of regulation showed itself to be "not effective enough at the end of the 19th century," and for him were characterized by "local production scales and low security of goods". In connection with this, by the mid-1930s, the basic principles and methods for non-market regulation of food markets in developed economies were formulated.

The system of state support of agriculture as a basis for food security is analyzed. The fundamental issues of food security and the reduction of food insecurity risks in the future are the most important function of the agricultural sector of the economy. In this regard, in the framework of ensuring food security, the country needs to take certain measures to protect domestic production, to help farmers. The main task of state regulation of agriculture is to create a legal base, economic, social conditions, protectionist climate, which promote the production of agricultural and food products.

Ключові слова: економічна безпека, державне регулювання, інструменти, механізми, продовольство, продовольча безпека.

Key words: public administration, innovation, innovation development, mechanism, region.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ.

Питання забезпечення продовольчої безпеки займає важливе місце в концепціях національної безпеки більшості передових країн, в зв'язку з чим в цих країнах розробляються та приймаються відповідні закони, державні стратегії й програми. Необхідно відзначити, що в аграрній політиці США забезпеченню продовольчої безпеки приділяється особливе значення, що висуває рішення продовольчої проблеми в ряд пріоритетних завдань політики, що проводиться.

В теорії продовольчої безпеки одним з ключових питань є питання про способи та механізми її забезпечення. Йдеться в першу чергу про державну підтримку сільськогосподарського виробництва і продовольчого ринку як внутрішньої, так і зовнішньої. Обидва напрями представляють собою складні системи, які не можуть функціонувати в режимі вільного ринку, а вимагають ефективного державного регулювання. Теорія і практика доводять, що рівень продовольчої безпеки безпосередньо залежить від ступеня й ролі державного регулювання в галузі. Простежується така залежність - чим вище рівень державного регулювання, тим вище ступінь самозабезпеченості країни в продовольстві.

Навпаки, ринковий тип регулювання показав себе «недостатньо ефективним вже в кінці 19 століття», і для нього були характерні «локальні масштаби виробництва та невисока забезпеченість товарами». У зв'язку з цим вже до середини 1930-х років були сформульовані основні принципи і методи неринкового регулювання продовольчих ринків в розвинених економіках.

Фундаментальні питання продовольчої безпеки та зниження ризиків нестачі продуктів харчування в майбутньому становлять найважливішу функцію сільськогосподарського сектора економіки. У зв'язку з цим в рамках забезпечення продовольчої безпеки країни необхідне прийняття певних заходів щодо захисту внутрішнього виробництва, надання допомоги фермерам. Основне завдання державного регулювання сільського господарства полягає в створенні правової бази, економічних, соціальних умов, протекціоністського клімату, що сприяють стимулюванню виробництва сільськогосподарської та продовольчої продукції.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ.

Питання забезпечення продовольчої безпеки займає важливе місце в концепціях національної безпеки більшості передових країн, значний розвиток у дослідженні механізмів забезпечення продовольчої безпеки в зарубіжних країнах внесли відомі, як вітчизняні так і зарубіжні вчені, такі як Батюк Л. А., Л. М. Васильєва, Ю.А. Валетова, Мальцева В.О.,

Shields D.A. та інші науковців. Проте, можна стверджувати, що проблема використання зарубіжного досвіду Україною щодо механізмів забезпечення продовольчої безпеки потребує подальшого дослідження.

МЕТА СТАТТІ.

Метою статті є розгляд історичних підходів щодо механізмів забезпечення продовольчої безпеки США. Проаналізувати систему державної підтримки сільського господарства, як основи забезпечення продовольчої безпеки.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ.

Світова практика виробила безліч методик і механізмів стимулювання аграрного розвитку, державної підтримки і захисту інтересів вітчизняних виробників продовольства. Ключові положення державної аграрної політики провідних західних країн збігаються в головному, але в той же час варіюють від вихідного постулату про необхідність досягнення стабільного розвитку сільськогосподарського виробництва шляхом підтримки національного фермерства до сучасних механізмів щодо забезпечення випуску безпечного для здоров'я людини продовольства, щодо стимулювання гармонійного розвитку сільських поселень і посилення заходів з охорони навколишнього середовища. Разом з тим, набір застосовуваних при цьому інструментів при загальній їх схожості, як правило, містить індивідуальну специфіку в кожній країні.

Добре відомо, що піонером в цьому питанні в новітній історії були США. Уже в роки Великої депресії США першими почали проводити активну політику продовольчого регулювання з метою захисту національного ринку від іноземної конкуренції, інакше кажучи, політику аграрного протекціонізму.

Аграрний сектор в США займає особливе положення. Його розвиток було визначено в якості одного з найбільш значущих напрямів економічного розвитку країни. Так, механізація в галузі почалася ще в 1930 роках, а вже в 1950 році США вживали заходів щодо обмеження виробництва продовольства й експортували зерно на пільгових для покупців умовах. До 1960-х років американського АПК повністю забезпечив продовольчу безпеку країни, а експорт продовольства став стабільно перевищувати імпорт.

Весь післявоєнний період показники розвитку сільського господарства мав тенденцію до зниження у відносному вимірі. Так, його частка у ВВП за 1935-2012 роки впала з 13,4% до 1,2%, а в структурі експорту - з 23% до 9%. Однак незважаючи на зниження відносних показників вкладу сільського господарства в розвиток американської економіки, воно продовжувало залишатися в центрі уваги держави. Так, в розпал кризи 2008 року уряд США направив 131,5 млрд. дол. на підтримку аграрного сектора, що дозволило йому відносно успішно пережити важкий загальноекономічний спад. Для порівняння, в Україні в тому ж році на підтримку сільського господарства було виділено всього лише 1,9 млрд. дол. [1].

В цей же час з боку США посилилася тенденція використовувати різні форми продовольчої допомоги для впливу на економічну політику країн, що розвиваються і їх зовнішньополітичний курс. Дана стратегія була спрямована зокрема на стимулювання виробництва вигідних для заходу сільськогосподарських продуктів за рахунок надання фінансової допомоги, техніки й кадрів. Мета цієї політики полягала в розширенні ринків збуту для розвинених країн, в першу чергу, США.

У 1985 р. приймається закон «Про продовольчу безпеку», який визначив вирішення продовольчої проблеми в країні, як найважливіше стратегічне завдання її економічної політики. Прогноз збільшення чисельності населення 2030 року і необхідність в цих умовах нарощування обсягів виробництва сільськогосподарської продукції при збереженні своєї частки на світовому ринку спонукало уряд країни в 1990 р. прийняти новий закон «Про продовольство, сільське господарство, консервацію та торгівлю» [11], передбачав розширення комплексу заходів, націлених на зміцнення позицій країни в міжнародній торгівлі продовольством. Ці закони стали основними у визначенні політики продовольчої незалежності США. У тому ж році було видано «Керівництво щодо харчування для американців», в 1994 р. введений в дію «Закон про здорову їжу для здорових американців» [2].

На думку багатьох дослідників, масштабна державна підтримка аграрного сектора економіки США пояснюється тим, що сільське господарство не є самодостатньою галуззю, а ринок продовольства - саморегульованим. Крім того, науково-технічна революція в сільському господарстві перетворила цю галузь в надзвичайно капіталомістке виробництво. Прибутковість, як і рентабельність, в сільському господарстві, навіть в найбільш розвинених країнах, відносно низька. Однак стратегічна цінність сільського господарства перевищує його «проблемність», викликану, в першу чергу, природними факторами.

Аналіз системи держпідтримки сільського господарства США дозволяє усвідомити засоби і шляхи досягнення високої ефективності та продуктивності аграрного сектора. Поряд з цим, вивчення американського досвіду дозволяє побачити можливості ефективного співіснування ринкових відносин і державного регулювання сільського господарства, що забезпечили країні продовольчу безпеку.

Оцінюючи обсяг витрат федерального бюджету США на сільське господарство в період з 1962 по 2015 рр., варто відзначити його неухильне зростання в абсолютних цифрах, при збереженні відносності даного показника (з урахуванням коливань) до загальних витрат бюджету уряду США в середньому за період на рівні 4,4% [1].

Значний обсяг одержуваних Міністерством сільського господарства США коштів створює умови здійснення різноманітних програм підтримки сільського господарства, забезпечення прибутковості фермерських господарств і стабільності ринку продовольства в країні. Державні програми представляють собою комплекс заходів, що забезпечують виробників сільськогосподарської продукції захистом від ризиків, таких як втрата доходів, обмеження доступу до кредиту, розорення через катастрофи природного характеру. Такі державні програми носять назву «safety net» (фінансову участь уряду у програмах страхування та забезпечення доходів) [1].

Серед такого роду програм центральне місце займає федеральне страхування врожаю. Витрати на таку програму, за даними Бюджетного управління Конгресу США, складають 8,8 млрд. дол. на рік. Виробники покривають частину премії страховиків, яка збільшується з огляду на зростання рівня страхового покриття, іншу частину премії (62% в 2014 році) покриває держава [2].

Також активно застосовуються в США програми підтримки сільськогосподарської продукції, які представляють собою підтримку цін і доходів, засновану на встановленні фіксованих (неринкових) цін. Так, Законом про допомогу сільському господарству 2014 р. (Agricultural Act of 2014) були встановлені мінімальні ціни для більш двадцяти товарів, включаючи кукурудзу, сою, пшеницю й рис. У березні 2015 року вартість зазначеної програми була оцінена в 4 млрд. дол. на рік. Відповідно до Закону про сільське господарство (2014 Farm Bill) майже всі сектори сільського господарства підпадають під програму допомоги при стихійних лихах, як програму федерального страхування. Станом на травень 2015 року виплати виробникам в сукупності перевищили 5 млрд. дол. за період з 2012 по 2015 рр.

Прямі заходи регулювання сільськогосподарського виробництва, включаючи численні програми з підтримки доходів фермерів і сприяння зовнішньоекономічній діяльності, у 2016 році склали 14,2% бюджету Міністерства сільського господарства США. Решта 85,8% припадали на непрямі заходи, такі як продовольчі програми (73,4%), охорона природних ресурсів і навколишнього середовища (6,8%), сільський розвиток (2,0%) наукові дослідження та освіту (1,9 %), програми регулювання ринку (1,7%). Таким чином, найбільшу частину бюджету займають продовольчі програми.

На фінансування зовнішньоекономічних програм Міністерство сільського господарства США виділяє відносно незначну суму витрат (2,2 млрд. дол. в 2012 р.). Однак ефективність цього напрямку державної підтримки є досить високою - один долар експортних продажів приносить 1,36 дол. додаткових доходів в галузях переробної промисловості, в логістиці та в фінансовому секторі. За оцінками Міністерства сільського господарства США, в 2013 р. 29% доходів американських фермерських господарств забезпечувалося експортом сільськогосподарської продукції [5].

Дуже важливою за значимістю статтею бюджету Міністерства сільського господарства США є розділ фінансування сільського розвитку. Ця стаття передбачає державну підтримку та розвиток інфраструктурних об'єктів й програм, зокрема, субсидування сільського житлового будівництва, позики і гранти для установи в сільських місцевостях системи комунальної служби. На розвиток села Міністерство сільського господарства США щорічно виділяє 13 - 15 млрд. дол., що становило 11 - 12% сумарного бюджету.

В якості головної стратегічної мети уряд США розглядає необхідність зміцнення домінуючого становища сільського господарства та АПК в американській економіці. Необхідною умовою забезпечення продовольчої безпеки в довгостроковій перспективі уряд вважає розширення ринків збуту продовольства та сільськогосподарської продукції. Здійснення цієї програми Міністерство сільського господарства США концентрує в трьох основних напрямках:

- розширення експортного потенціалу виробників сільськогосподарської продукції;
- допомога агропромислому сектору економіки в зміцненні його позицій на світовому ринку сільськогосподарської продукції та продовольства;
- стимулювання американської зовнішньої торгівлі продукцією сільського господарства шляхом поліпшення санітарного та фітосанітарного стану в світі.

Іншою важливою стратегічною метою США є підвищення конкурентоспроможності та сталого розвитку американських фермерських господарств. Підвищення конкурентоспроможності національних виробників сільськогосподарської продукції досягається шляхом реалізації програм фінансової державної підтримки у формі прямих і нециклічних платежів, кредитування поточних операцій фермерських господарств, а також шляхом зниження цін на придбання основних засобів, підтримання цін і збуту фермерської продукції. У 2013 році бюджетні асигнування були надані 22,5 тис. фермерських господарств в формі кредитів на операційну діяльність та придбання основних засобів, зокрема, сільськогосподарського інвентарю, а також на придбання особистої нерухомості.

До стратегічної мети Міністерства сільського господарства США відноситься також реалізація різноманітних програм з розвитку сільської місцевості, про які вже говорилося раніше. Дані програми передбачають надання держпідтримки фермерам в сільських районах шляхом надання їм кредитів, грантів і гарантій на здійснення інфраструктурних проєктів, таких як житлове будівництво, електрифікація, заходи з очищення води. Не менш важливим стратегічним завданням є також захист і охорона національних природних багатств і навколишнього середовища, реалізація якого здійснюється в рамках численних програм технічної допомоги, консервації земель тощо. Як приклад можна відмітити програму консервації земельних угідь в 2005 році із загальним бюджетом в 6,2 млрд. дол., витрачених на консервацію понад 358 млн. га орних земель.

Відносно прямої підтримки сільського господарства слід відмітити, що вона стала особливо гострою проблемою в останні два десятиліття та її міжнародно-правової легітимності. Основним актом, що регламентує дане питання виступає Угода про сільське господарство, яке набрало чинності в 1995 році після закінчення Уругвайського раунду переговорів країн-учасниць СОТ. Для США рівень дозволеної підтримки в рамках «жовтої скриньки» в 1995 році становив 23,1 млрд. дол., а на десятиліття 2000-х років - 19,1 млрд. дол. У результаті обсяг прямої державної підтримки сільського господарства США скоротився з 23, 2 (2000 р.) до 10,6 млрд. дол. (2012 р.), а її частка в бюджеті Міністерства сільського господарства США впала, відповідно, з 29 до 7% [5].

Незважаючи на послідовне скорочення прямої державної підтримки фермерства, швидкими темпами зростає результативність використовуваних програм. У 2000 році на 1 дол. прямої державної підтримки виробництво сільськогосподарської продукції в цілому по США склало 9,4 дол., в 2005 році - 11,2 дол., в 2012 році - 41,8 дол.

Окремо слід виділити державну підтримку просування американського продовольства на зовнішні ринки. Забезпечивши сільськогосподарськими товарами внутрішній ринок, США з початку 1980-х років приступили до активної зовнішньоекономічної експансії. Так, за 1980-2012 роки вивезення сільськогосподарської продукції збільшилося з 41,2 до 141,3 млрд. дол. й продовжує зростати. При цьому експортоємність сільського господарства склала 31,8%, тобто більш, ніж в два рази перевищила аналогічний показник для всієї американської продукції (14,0%).

Нарощування експорту сільськогосподарської продукції спирається на «наскрізну» різнобічну підтримку державою фермерських господарств, що охоплює всі ступені їх життєвого циклу, починаючи з появи програми підтримки молодих фермерів, прямих і нециклічних виплат, кредитування збуту продукції, консервації земель тощо. В цілому можна зробити однозначний висновок, що програми підтримки експорту сільськогосподарської продукції, націлені на підвищення

конкурентоспроможності американської продукції, збільшення експортних поставок, розширення ринків збуту - одне з головних ланок державної аграрної політики. Іншими словами, в США використовується досить широкий інструментарій надання допомоги сільськогосподарській галузі, причому орієнтований не тільки на підтримку виробництва для забезпечення внутрішніх потреб, а й на нарощування експорту.

Васільєва Л. М. відмічає, що «...узагальнення вітчизняного й закордонного досвіду дозволило сформулювати основний принцип державного регулювання стійкості аграрного сектора регіону, що полягає в аграрному протекціонізмі, що має два аспекти: внутрішньоекономічний, який стосується відносин сільського господарства з іншими галузями, і зовнішньоекономічний, пов'язаний з експортом і імпортом агропродукції» [4].

В цілому провідні країни, сприяючи розвитку світового ринку, підтримують дуже високий рівень самозабезпечення продовольством: США і Франція більше 100%, Німеччина - 93%, Італія - 78%, Японія - 50% [3]. У США і Японії стан продовольчого постачання відкрито визнається найважливішим показником національної безпеки цих країн.

ВИСНОВКИ.

Підсумовуючи характеристику аграрної політики, що проводиться США, можна зробити наступні висновки:

- 1) агропродовольчий комплекс США займає в економіці країни ключове місце, забезпечуючи 1/4 ВВП і зайнятість населення на рівні 1/3;
- 2) займає перше місце за обсягом капітальних вкладень в основні фонди серед 12 найбільших галузей економіки;
- 3) продукція АПК США не тільки покриває потреби країни в продовольстві, але і забезпечує високий рівень експорту. За період з 2000 по 2008 рр. щорічний експорт сільськогосподарської продукції США збільшився з 50 млрд. доларів до 115 млрд. доларів;
- 4) АПК - сфера стратегічних інтересів держави, а продукція комплексу стоїть в одному ряду з атомною сировиною та оборонними технологіями;
- 5) стан справ в АПК є індикатором забезпечення соціальної стабільності, що є одним із пріоритетів внутрішньої політики держави, здійснюваної Білим домом і Конгресом;
- 6) Міністерство сільського господарства є найбільшим керуючим органом федерального уряду. Чисельність штату міністерства - понад 100 тис. осіб, в центральному апараті зайнято понад 10 тис. осіб;
- 7) Сполучені Штати першими в світі почали розробку основних напрямів і методів державного регулювання аграрного сектора щодо забезпечення продовольчої безпеки.

ЛІТЕРАТУРА.

1. Farm Safety Net. U.S. // Department of Agriculture. URL: http://www.usda.gov/documents/FARM_SAFETY_NET.pdf.
2. National Export: Importance of U.S. Agricultural Exports. April 2010. – Mode of access: <http://www.fas.usda.gov/>.
3. Батюк Л. А. Продовольча безпека та досвід її забезпечення в деяких розвинутих країнах світу / Л. А. Батюк // Вісник ХНТУСГ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 105. – С.72—79.
4. Васильєва Л. М. Методичні аспекти державного регулювання стійкого розвитку аграрного сектору в зарубіжних країнах / Л. М. Васильєва // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2011. – № 4. – С. 74 – 83.
5. Олійник В. Державне регулювання у сфері забезпечення продовольчої безпеки: зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / В. Олійник // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 1 (12). Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01\(12\)/index.html](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/index.html).

REFERENCES.

1. Farm Safety Net. U.S. // Department of Agriculture. URL: http://www.usda.gov/documents/FARM_SAFETY_NET.pdf.
2. National Export: Importance of U.S. Agricultural Exports. April (2010). – Mode of access: <http://www.fas.usda.gov/>.
3. Batiuk, L. A. (2010), «Food safety and the experience of its provision in some developed countries of the world», Bulletin Kharkiv National Technical University of Agriculture. Economic sciences, vol. 105, pp. 7-12.
4. Vasil'ieva, L.M. (2011), «Methodological aspects of state regulation of sustainable development of agrarian sector in foreign countries», Scientific Herald of the Academy of Municipal Management, vol. 4, pp. 74 – 83.
5. Oliynik, V. (2012), «State regulation in the field of food security: foreign experience», Public administration and local government, vol. 1 (12). Available at: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01\(12\)/index.html](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/index.html).

Стаття надійшла до редакції 20.07.2017 р



ТОВ "ДКС Центр"

Вгору