

УДК: 351.82:338.439.02

кандидат економічних наук, Тернавська І.Б.

Уманський національний університет садівництва

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПРОДОВОЛЬЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Обґрунтовано основні заходи та механізми державної політики продовольчого забезпечення. Вивчено головні проблеми гарантування продовольчої безпеки країни. Доведено необхідність державної підтримки сільськогосподарського виробництва на сучасному етапі. Аргументовано доцільність розробки і реалізації стратегії продовольчої безпеки.

Ключові слова: продовольча безпека, регулювання, державна підтримка, сільське господарство, продовольство, ринок.

Тернавская И.Б. Государственная политика продовольственного обеспечения / Уманский национальный университет садоводства, Украина, Умань

Обоснованы основные мероприятия и механизмы государственной политики продовольственного обеспечения. Изучены основные проблемы обеспечения продовольственной безопасности страны. Доказана необходимость государственной поддержки сельскохозяйственного производства на современном этапе. Аргументированно целесообразность разработки и реализации стратегии продовольственной безопасности.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, регулирование, государственная поддержка, сельское хозяйство, продовольствие, рынок.

Ternavska I.B. The state policy of food security / Uman National University of Horticulture, Ukraine, Uman

The basic steps and mechanisms of state policy of food security. Study of the main problems of food security . The necessity of state support for agriculture today. Argued the feasibility of developing and implementing food safety strategy.

Key words: food security, management, government support, agriculture, food, market.

Вступ. В періоди позитивної динаміки розвитку економік, як правило, домінували настанови щодо невтручання держави в економічні процеси, а при настанні чергової фази – рецесії виробництва, особливо з ознаками стагфляції, їх змінювали діаметрально протилежні погляди, які доводили необхідність

активного втручання держави у процеси сталого відтворення економіки [1, с. 153]. В усьому світі держави впливають на агропродовольчий комплекс, ринок сільськогосподарської продукції та продовольство. Проте, способи та інструменти такого впливу відрізняються залежно від цілей, що мають бути досягнені за допомогою такого регулювання.

Втручання держави в економічний механізм господарювання має бути позбавленим руйнівних наслідків, підпорядковуватися дії основних економічних законів і ґрунтуватися на таких основних принципах: справедливості по відношенню до різних організаційно-правових форм господарювання; системності та гнучкості щодо розв'язання економічних, соціальних й екологічних завдань; адекватності стану розвитку економіки; стабільності нормативно-законодавчого регулювання в сфері фінансово-кредитних відносин, послідовності щодо вибору економічних інструментів регулювання; гарантованості задекларованих обсягів бюджетного фінансування; підвищення ефективності виробництва та життєвого рівня сільського населення; контрольованості на всіх етапах розподілу й використання бюджетних коштів [2, с. 112].

Рівень наукової розробленості проблеми продовольчої безпеки вітчизняними вченими відповідає початковому етапу досліджень і не повністю – поточним потребам практики державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки.

Питанням державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки значну увагу приділяли вітчизняні учені: Бабенко А. [10], Ю. Білик, О. Варченко [9], П. Борщевський, Діброва А [8], Л. Дейнеко, О. Кочетков, Р. Марков, П. Саблук, В. Трегобчук, В. Шкаберін та ін. Однак незавершеність наукових розробок та істотна практична значущість цієї проблеми для держави підтверджують об'єктивний характер актуальності теми дослідження.

Мета і завдання. Метою дослідження є розгляд й обґрунтування основних заходів та механізмів державної політики продовольчого забезпечення. До основних завдань належать: обґрунтувати необхідність

державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки; проаналізувати головні проблеми на шляху гарантування продовольчої безпеки країни; довести необхідність державної підтримки сільськогосподарського виробництва; визначити напрями та систему заходів, що сприяють підвищенню продовольчої безпеки країни.

Виклад основного матеріалу. Світовий досвід розвитку ринкового господарства доводить, що внаслідок специфічних особливостей, сільське господарство та продовольчий ринок не є саморегулюючими системами. Це пояснюється, перш за все, консервативністю й інертністю сільського господарства як виробничої системи, а також низькою еластичністю попиту на сільськогосподарську продукцію і високою еластичністю цін на неї. Неспроможність ринкового механізму спрямувати розвиток господарюючих суб'єктів різних галузей та регіонів до однієї загальної цілі, зумовлює необхідність державного втручання у всі сфери економіки, чи не найважливішою з яких є сільське господарство.

Державну політику з формування продовольчої безпеки, доцільно розглядати як комплекс економічних, адміністративних та правових важелів впливу на діяльність агропромислового комплексу і продовольчого ринку, стану соціальної сфери села і навколишнього природного середовища (рис. 1).

Більшість заходів і механізмів політики забезпечення продовольчої безпеки повинні здійснюватися на державному рівні, адже без централізації і координації дій всіх учасників забезпечити її практично неможливо. Реалізація такого складного процесу передбачає поєднання державної аграрної, економічної і соціальної політики. Діяльність держави і суспільства з формування продовольчої безпеки повинна ґрунтуватися на об'єктивному всебічному аналізі і прогнозуванні ситуації у сфері пропозиції продовольчих ресурсів, їх споживанні, взаємодії основних елементів системи продовольчого забезпечення країни.

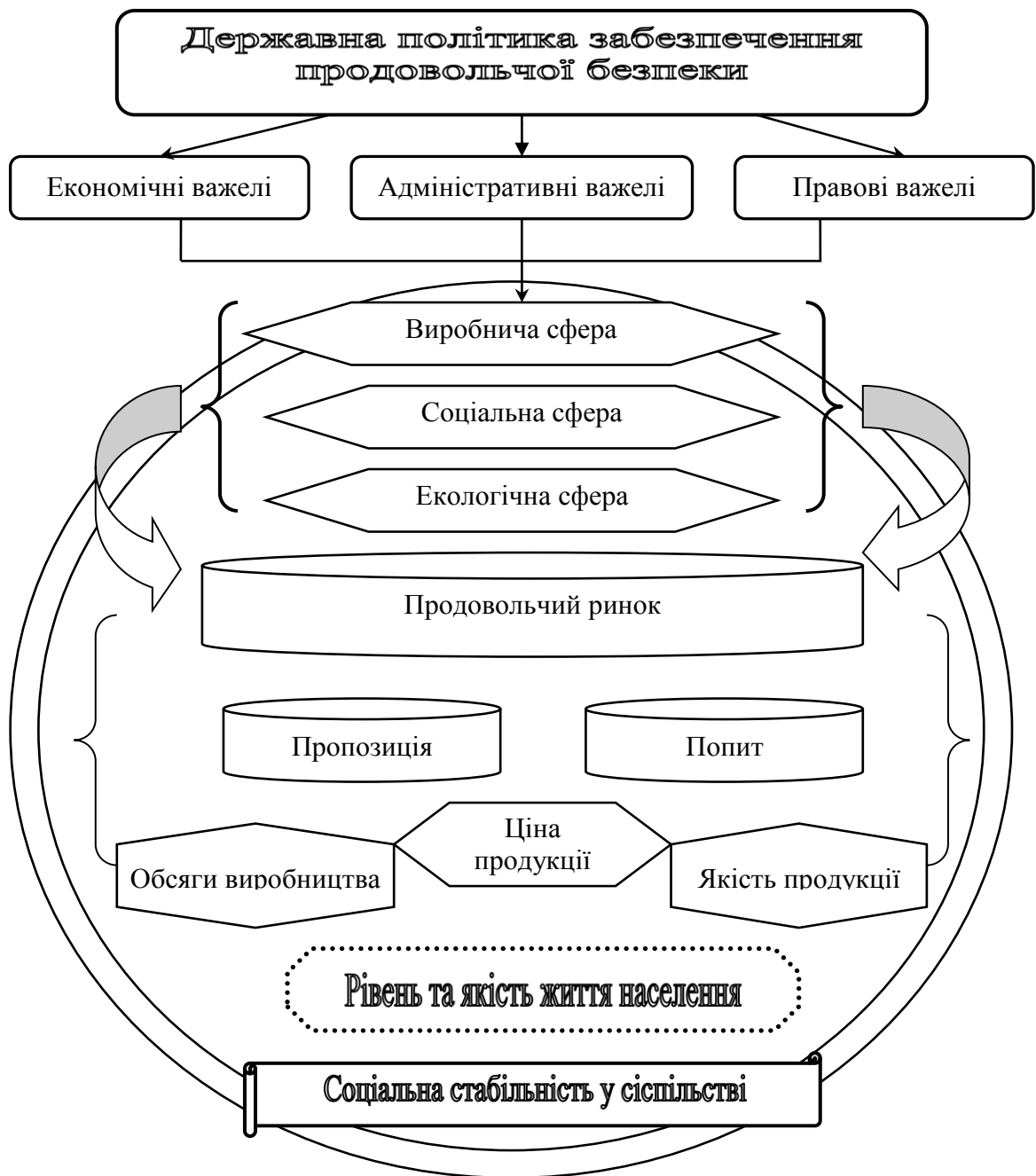


Рис. 1. Система забезпечення продовольчої безпеки

Джерело: власні дослідження

Система забезпечення продовольчої безпеки визначається державними законами, указами і розпорядженнями Президента. На їх основі уряд здійснює ряд повноважень, у тому числі забезпечує проведення єдиної державної політики у сфері формування продовольчої безпеки, розробляє і реалізує відповідні державні цільові програми.

Формування ринкового середовища в продовольчій сфері, змінює характер управлінського впливу на суб'єкт господарювання з боку державних органів влади, він усе частіше здійснюється в опосередкованій формі. Держава, замість функцій безпосереднього адміністративного управління рішуче перейшла до регулювання економічними важелями, створення необхідного правового та нормативного поля [3, с. 113]. До економічних важелів державного регулювання належать інструменти, за допомогою яких створюються умови розвитку ринкових процесів у потрібному напрямку. Економічні – працюють у площині бюджетної та фіскальної політики, а також цінового регулювання [4, с. 117].

Правова основа адміністративних та економічних методів регулювання представлена різними формами правової регламентації – законами, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів а також розпорядженнями органів місцевого самоврядування. Продовольча проблема актуалізується через відсутність чіткого законодавчого визначення поняття продовольчої безпеки, що породжує невизначеність у діях державного управлінського апарату і призводить до помилок у формуванні програм економічного розвитку як України в цілому, так і її регіонів.

При формуванні продовольчої безпеки потрібно забезпечити спільну цілеспрямовану і скоординовану дію законодавчих і виконавчих структур всіх рівнів, створити відповідну нормативно-правову базу, виробити дієвий організаційно-економічний механізм.

Рішенню проблем продовольчої безпеки будуть сприяти наступні адміністративні заходи: прийняття системи нормативних і правових актів, перш за все, Закону України „Про продовольчу безпеку України”; розробка та прийняття Закону України „Про державну політику продовольчого забезпечення України”; на регіональному рівні необхідно розробити та затвердити обласні Стратегії продовольчої безпеки.

Крім того, враховуючи прагнення України інтегруватися в світове та європейське співтовариство, необхідно доопрацьовувати свою законодавчу базу

відповідно до вимог міжнародних стандартів. Як засвідчує світова практика, недооцінка економічної ролі держави породжує негативні наслідки. Одночасно, не можна й перебільшувати можливостей держави, не визнаючи ролі ринкової економіки. Розумний синтез державного регулювання і механізму ринку дозволяє вирішувати основні соціально-економічні проблеми аграрного сектора країни. Втручання держави в ринкове господарювання повинно бути економічно виправданим та допустимим в тих масштабах, які сприяють підвищенню економічної ефективності виробництва [5, с. 36].

Держава зобов'язана використовувати свої регулювальні функції щодо розширення можливостей продовольчого ринку за рахунок усунення недоліків на внутрішньому ринку, попередження виникнення зовнішніх впливів, жорсткого контролю природної чи іншої монополії, а також забезпечення споживачів достовірною інформацією про кількість і якість продовольчих товарів. Застосовуючи регулювальні функції, держава та її органи мають детально вивчити можливість й ефективність застосування тих чи інших методів регулювального впливу в кожному конкретному випадку.

Інтеграція України у світове співтовариство, зумовлює необхідність системного підходу до аналізу сучасних процесів розвитку сільськогосподарського виробництва з метою розробки відповідних механізмів регулювання, які здатні забезпечити швидку адаптацію галузі до нових умов господарювання. Світові тенденції в умовах глобалізації пов'язані, з одного боку – більш відкритими ринками продовольства (більше це стосується країн, що розвиваються), з іншого – цілеспрямованими заходами щодо забезпечення продовольчої безпеки кожної розвинутої держави шляхом здійснення протекціоністських заходів [6, с. 113]. Багатогранність проблеми продовольчої безпеки диктує необхідність пошуку шляхів та механізмів її забезпечення. В розвинутих країнах використовують, як правило, два основних підходи до забезпечення продовольчої безпеки: перший – пріоритетна підтримка сільськогосподарських товаровиробників і гарантоване максимальне

самозабезпечення усіма основними видами продовольства; другий – однакова підтримка як виробників, так і споживачів продовольства [7, с. 4].

Однією з важливих складових системи державного регулювання сільського господарства є державна підтримка, що являє собою сукупність правових, фінансово-економічних, організаційних та інших заходів держави щодо стимулювання впливу на розвиток як сільськогосподарського виробництва, так і сільських територій у потрібному для суспільства напрямі [8, с. 77]. Державну підтримку не варто ототожнювати з державним регулюванням, бо останнє може бути спрямоване не тільки на стимулювання розвитку економічних процесів, а й на їх обмеження. Проте, трактування державної підтримки лише з позиції фінансової або бюджетної підтримки є неповним, оскільки вона може включати інформаційне забезпечення, розвиток дорадництва, системи страхування та біржового ринку.

Державна підтримка, з одного боку, повинна виходити з можливостей бюджету, з іншого, – бути достатньою для того щоб разом з іншими підйомами державного економічного регулювання (податкова, цінова, інвестиційна і зовнішньоекономічна політика, формування відповідного кредитного механізму тощо) дати можливість галузям АПК адаптуватися до ринкових умов і забезпечити їм стійкий розвиток [9, с. 58].

Дійсно, сьогоденний стан розвитку АПК є розбалансованим, а проблеми продовольчого забезпечення постійно загострюються. Однією з причин виникнення такого стану є те, що сільське господарство – як головний постачальник сировини для промислової переробки в продовольство, опинилося в залежності від надто високих, економічно необґрунтованих цін на ресурси промислового походження, та надто низьких на вироблену сільськогосподарську продукцію. Така цінова політика сприяє, в свою чергу, згортанню виробництва продукції, яка є основною в раціоні харчування населення – молока, м'яса, фруктів, овочів та перевипуском високоліквідної продукції – зерна, соняшника, ріпаку. Крім того, проблеми сировинного забезпечення переробної промисловості впливають із нераціональної

структури аграрного сектора, в якому більше 60% валового виробництва належить господарствам населення.

Той факт, що продовольче забезпечення населення залежить, насамперед, від розвитку аграрного сектора, де безпосередньо створюється матеріальний фундамент життєдіяльності людини, вказує на пріоритетність та необхідність державної підтримки саме цього сектору. Як відомо, наша країна стала на шлях ринкових методів господарювання, значні переваги яких підтверджено світовим досвідом, а тому необхідно їх раціонально використовувати. Сучасний етап еволюційного розвитку суспільства характеризується функціонуванням регульованої ринкової економіки. На жаль, впродовж останніх десятиліть не вдалося розробити й запровадити комплексну та ефективну систему державного регулювання в аграрному секторі [10, с. 86].

Сільське господарство відстає у розвитку від інших галузей економіки. Відставання сільського господарства від основних контрагентів в економічному розвитку погіршує його становище, зумовлює ще більшу недоступність послуг промисловості, торгівлі, транспорту та фінансової сфери для аграрного сектора. Основна причина такого диспаритету в розвитку аналізованих галузей полягає в особливостях сільського господарства. По-перше, сезонність і повільне обертання капіталу у виробництві спричиняє запізнілу реакцію на зміну цін в економіці. По-друге, швидкість псування кінцевих продуктів аграрної сфери змушує реалізовувати їх за цінами покупців [11, с. 51]. В гіршому стані опинилась галузь тваринництва, про самоокупність якої говорити сьогодні нереально. Вона потребує державної підтримки через достатні бюджетні дотації на продукцію. А ефективно працювати та відмовитись від цієї допомоги галузь зможе лише тоді, коли ринкові ціни забезпечать ведення рентабельного виробництва, а купівельна спроможність населення буде такою, що дасть можливість купувати дорогу продукцію.

Розвиток харчової промисловості пов'язаний із ситуацією в аграрному виробництві. Віддаленість сировинних зон від центрів переробки, нерозвинена заготівельна мережа на селі, подорожчання бензину та дизпалива, нестача

сировини вплинули на скорочення обсягів випуску продукції, переробники опинилися в скрутному фінансовому становищі, знизився технічний рівень переробних підприємств. На даний час основними факторами, які не дозволяють підприємствам харчової і переробної промисловості підвищити рентабельність, мати масу прибутку, достатню для створення необхідного фонду накопичення, щоб забезпечити розширене відтворення основних засобів (їх модернізацію і технічне переозброєння) та поповнення оборотних коштів в обсязі, необхідному для забезпечення безперервного процесу виробництва продукції є: скорочення обсягів сільськогосподарського виробництва, високий податковий тиск, здорожчання енергоносіїв і транспортних послуг.

Таким чином, проблема забезпечення продовольчої безпеки ввібрала в себе практично всі аспекти та всі „больові точки” функціонування агропромислового комплексу і його основи – сільського господарства.

Дослідженнями встановлено, що система заходів державної бюджетної підтримки вітчизняного АПК формується у міру необхідності, і тому не має системного характеру. Заходи підтримки аграрної сфери часто здійснюються без узгодження з іншими формами державного регулювання, наприклад, антимонопольних, і основний ефект від їх надання одержує не сільське господарство, а суміжні монополізовані галузі. Проте, неефективним слід визнати не самі форми підтримки, а способи їх використання в умовах нееквівалентних міжгалузевих відносин, недосконалості організаційно-економічного механізму в галузі, відсутності відповідного контролю у фінансовій сфері.

Якщо враховувати, що напрями й обсяги прямої фінансової підтримки сільськогосподарських товаровиробників, повинні коригуватися відповідно до взятих Україною зобов'язань із дотримання правил і стандартів Світової Організації Торгівлі, то особливе місце має відводитися багатофункціональності галузі, стимулюванню інвестицій, раціональному розміщенню виробництва, боротьбі зі шкідниками й хворобами сільськогосподарських тварин, страхуванню та гарантуванню певного рівня

доходів суб'єктів господарювання, вирівнюванню основних показників регіонального розвитку, а також розвитку сільських територій, поглибленню структурних реформ, науково-дослідницькій роботі, професійному навчанню, сільськогосподарській дорадчій діяльності й іншим загальноприйнятими програмами [12, с. 24].

З метою збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції для потреб внутрішнього ринку, особливо тваринницької, необхідно запровадити довгострокові програми розвитку відповідних галузей сільського господарства, які б передбачали фінансове забезпечення, спрямоване на досягнення продовольчої безпеки в державі, збільшення рівня споживання основних продуктів харчування до нормативно визначених і дало б змогу зменшити імпорт в Україну продукції низької якості [13, с. 106].

Загрозою продовольчій безпеці залишається зростання цін на продовольство, так як продукти харчування є абсолютно необхідним товаром, попит на який мало еластичний. Функція держави – запобігти і протидіяти зростанню цін на харчові продукти. У випадку, коли засоби впливу на ціни вичерпано, держава зобов'язана вживати заходи для компенсації такого зростання хоча б для найбільш вразливих верств населення. Зростання цін на продукти харчування, як правило, збільшують частку витрат на їх придбання в загальній структурі витрат. Уряди багатьох країн на внутрішніх ринках намагаються контролювати ціни на базові продовольчі товари, особливо хліб і хлібні продукти. Проте, вони не можуть примусити підприємства працювати збитково, тому вводять або субсидії найбільш вразливим верствам населення, або дотації виробникам.

Успішність забезпечення продовольчої безпеки ускладнюється деградацією соціальної сфери, стан розвитку якої визначає рівень добробуту населення, є важливим чинником прискорення економічного прогресу, стимулювання нагромаджень та розширення економічного прогресу, зростання споживчих витрат та розширення внутрішнього ринку, підвищення продуктивності праці.

Важливо підкреслити, що сьогодні розширення і забезпечення стабільності власного виробництва продовольства можливе лише у разі вкладання капіталу у галузі сільського господарства. Така політика зумовить не лише підтримку вітчизняних товаровиробників, а й поступове витіснення значної частини імпортних товарів з ринку, що дасть можливість створити нові робочі місця в аграрному секторі економіки, збільшити платоспроможність і гарантії вільного доступу населення до продуктів харчування.

Висновки. Політика продовольчого забезпечення – це обґрунтоване поєднання заходів державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників та активної соціальної політики. Державна підтримка має стимулювати усі типи сільськогосподарських підприємств нарощувати виробництво продукції, підвищувати її якість, забезпечувати виконання державних програм, оновлювати технічні засоби з урахуванням досягнень науково-технічного прогресу. Крім того, з метою гарантування продовольчої безпеки державі конче необхідно проводити заходи з підвищення платоспроможності населення та забезпечення доступності продуктів харчування в кількості, якості та асортименті, що необхідні для здорового фізичного й соціального розвитку кожної особистості.

При формуванні продовольчої безпеки потрібно забезпечити спільну цілеспрямовану і скоординовану дію законодавчих і виконавчих структур всіх рівнів, наукових і фінансових установ, промисловців і підприємців. Для цього необхідно створити відповідну нормативно-правову базу, виробити дієвий організаційно-економічний механізм.

Література:

1. *Малік М. Й. Державне регулювання сектору економіки в дослідженнях вітчизняних вчених / М. Й. Малік, Ю. О. Лупенко // Економіка АПК. — 2009. — № 10 — С. 153–158.*
2. *Борищ А. Г. Бюджетна підтримка аграрного сектору в умовах трансформаційних процесів в економіці України / А. Г. Борищ // Економіка АПК. — 2009. — № 2 — С. 111–116.*

3. Латинін М. А. Трансформація системи державного регулювання розвитку аграрного сектора України / М. А. Латинін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. — Х. : Вид-во: ХарРІНАДУ „Магістр”, 2005. — № 1(23). — С. 108–115.
4. Артиш В. І. Організаційно-економічні передумови формування ринку екологічно чистої продукції в Україні // Економіка АПК. — 2009. — №2 — С. 117–120.
5. Сидоренко В. Стратегия развития аграрного сектора экономики России / В. Сидоренко, В. Коровкин // Международный сельскохозяйственный журнал. — 2009. — № 1. — С. 36–40.
6. Місюк М. В. Про державне регулювання розвитку галузі скотарства / М. В. Місюк // Економіка АПК. — 2009. — № 4. — С. 112–116.
7. Ушачев И. Основные положения доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации / И. Ушачев // АПК: экономика, управление. — 2008. — № 12. — С. 2–8.
8. Діброва А. Д. Державне регулювання сільськогосподарського виробництва: теорія, методологія, практика / А. Д. Діброва. — К. : ВПД „Формат”, 2008. — 488 с.
9. Варченко О. До питання поєднання державного і ринкового регулювання продовольчої безпеки / О. Варченко // Економіка України. — 2004. — № 7. — С. 53–59.
10. Бабенко А. Г. Державне регулювання та підвищення конкурентоспроможності аграрного сектору / А. Г. Бабенко // Економіка АПК. — 2008. — № 5. — С. 85–88.
11. Іванішин В. В. Еколого-економічні застосування агроекотехнології виробництва конкурентоспроможної екологічно чистої продукції / В. В. Іванішин, В. С. Тарголя, Л. С. Околот // Економіка АПК. — 2008. — №3. — С. 46–55.

12. Цибок В. О. Організаційно-економічний механізм державного регулювання АПК в умовах фінансової кризи / В. О. Цибок // Економіка АПК. — 2009. — № 10. — С. 22–25.

13. Горьовий В. П. Ринкові тенденції аграрного виробництва в Україні / В. П. Горьовий, М. С. Срібнюк // Економіка АПК. — 2008. — № 11. — С. 101–106.

References:

1. Malik M. Y. Derzhavne rehulyuvannya sektoru ekonomiky v doslidzhennyakh vitchyznyanykh vchenykh / M. Y. Malik, Yu. O. Lupenko // Ekonomika APK. — 2009. — № 10 — S. 153–158.

2. Borshch A. H. Byudzhetna pidtrymka ahrarnoho sektoru v umovakh transformatsiynykh protsesiv v ekonomitsi Ukrayiny / A. H. Borshch // Ekonomika APK. — 2009. — № 2 — S. 111–116.

3. Latynin M. A. Transformatsiya systemy derzhavnoho rehulyuvannya rozvytku ahrarnoho sektora Ukrayiny / M. A. Latynin // Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya : zb. nauk. prats'. — Kh. : Vyd-vo: KharRINADU „Mahistr”, 2005. — № 1(23). — S. 108–115.

4. Artysh V. I. Orhanizatsiyno-ekonomichni peredumovy formuvannya rynku ekolohichno chystoyi produktsiyi v Ukrayini // Ekonomika APK. — 2009. — № 2 — S. 117–120.

5. Sydorenko V. Stratehiya razvytyya ahrarnoho sektora ekonomiky Rosyy / V. Sydorenko, V. Korovkyn // Mezhdunarodnyy sel'skokhozyaystvennyy zhurnal. — 2009. — № 1. — S. 36–40.

6. Misyuk M. V. Pro derzhavne rehulyuvannya rozvytku haluzi skotarstva / M. V. Misyuk // Ekonomika APK. — 2009. — № 4. — S. 112–116.

7. Ushachev Y. Osnovnye polozheniya doktryny prodovol'stvennoy bezopasnosti Rosseysskoy Federatsyy / Y. Ushachev // APK: ekonomika, upravlenye. — 2008. — № 12. — S. 2–8.

8. Dibrova A. D. Derzhavne rehulyuvannya sil's'kohospodars'koho vyrobnytstva: teoriya, metodolohiya, praktyka / A. D. Dibrova. — K. : VPD „Format”, 2008. — 488 s.
9. Varchenko O. Do pytannya poyednannya derzhavnoho i rynkovoho rehulyuvannya prodovol'choyi bezpeky / O. Varchenko // Ekonomika Ukrayiny. — 2004. — № 7. — S. 53–59.
10. Babenko A. H. Derzhavne rehulyuvannya ta pidvyshchennya konkurentospromozhnosti ahrarnoho sektoru / A. H. Babenko // Ekonomika APK. — 2008. — № 5. — S. 85–88.
11. Ivanishyn V. V. Ekoloho-ekonomichni zastosuvannya ahroekotekhnolohiyi vyrobnytstva konkurentospromozhnoyi ekolohichno chystoyi produktsiyi / V. V. Ivanishyn, V. S. Tarholya, L. S. Okolot // Ekonomika APK. — 2008. — №3. — S. 46–55.
12. Tsybok V. O. Orhanizatsiyno-ekonomichnyy mekhanizm derzhavnoho rehulyuvannya APK v umovakh finansovoyi kryzy / V. O. Tsybok // Ekonomika APK. — 2009. — № 10. — S. 22–25.
13. Hor'ovyy V. P. Rynkovi tendentsiyi ahrarnoho vyrobnytstva v Ukrayini / V. P. Hor'ovyy, M. S. Sribnyuk // Ekonomika APK. — 2008. — № 11. — S. 101–106.