

7. Сурмін Ю. П. Аналітика державного управління: сутність і тенденції розвитку [Електронний ресурс] / Ю. П. Сурмін. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>.

8. Сурмін Ю. П. Аналітична діяльність у державному управлінні: технологічний аспект / Ю. П. Сурмін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : Вид-во ДФ УАДУ, 2000. – Вип. 3. – С. 27–48.

**УДК 351.82:338.431**

*Майстро С. В., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ*

## **ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРОДОВОЛЬЧОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

*Виокремлено проблемні аспекти та протиріччя державної продовольчої політики в Україні; визначено основні напрями удосконалення механізму формування та реалізації державної продовольчої політики в Україні.*

**Ключові слова:** *державна продовольча політика; механізм державного регулювання; індикативне планування; нетарифне регулювання.*

*Problem aspects and contradictions of state food policy in Ukraine are distinguished; basic directions for improving mechanism of formation and realization of state food policy in Ukraine are defined.*

**Keywords:** *state food policy; mechanism of the state regulation; indicative planning; non-tariff regulation.*

**Постановка проблеми.** Потреба в продуктах харчування є однією з основних фізіологічних потреб людини. Історично виробництво продуктів харчування складало не тільки основу господарської діяльності людей, але й було сферою, що визначала всю соціальну організацію людини. Очевидно, що в цих умовах вкрай необхідними є не тільки спроби зрозуміти причини, які пояснюють нинішній стан та особливості розвитку агропродовольчого сектору національної економіки, а й розробка пропозицій щодо напрямів формування державної продовольчої політики в Україні в сучасних умовах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значна кількість науковців досліджували питання визначення ролі держави щодо продовольчого забезпечення населення. Серед наукових розробок подібного спрямування можна виокремити праці таких учених, як Ю. Білик, В. Власов, Т. Лозинська, П. Саблук та інші [1; 2; 4; 8]. Однак залишаються недостатньо дослідженими і потребують поглибленого вивчення питання визначення напрямів формування державної продовольчої політики в Україні в сучасних умовах.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення напрямів формування та реалізації державної продовольчої політики в Україні в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Метою державної продовольчої політики в Україні є створення сприятливих умов для економічно вигідного постачання споживачам якісних продовольчих товарів (бажано вітчизняного виробництва) за цінами, які відповідають рівню їх платоспроможного попиту. Очевидно, що відносно продовольчого ринку механізми саморегулювання вільної ринкової економіки не можуть функціонувати достатньо ефективно. Адже виробництво сільськогосподарської продукції – основи продовольчого ринку – характеризується високими виробничими ризиками. Тобто виробництво, разом з іншими чинниками, властивими будь-якій виробничій діяльності, залежить від погодних і кліматичних умов, які практично не піддаються прогнозуванню в довгостроковому й середньостроковому періоді. Сільське господарство, залежне від природних чинників, має яскраво виражений сезонний, циклічний характер виробництва, є більш відсталою в технологічному плані галуззю порівняно з промисловістю. Тому основними завданнями держави щодо реалізації вищенаведеної мети державної продовольчої політики є [3; 5; 6; 7]:

1) досягнення стійкого зростання сільськогосподарського виробництва на основі поліпшення використання ресурсного потенціалу і підвищення ефективності виробництва;

2) стабілізація ринкової кон'юнктури та цінових коливань на сільськогосподарську продукцію та продукти харчування;

3) забезпечення продовольчої безпеки шляхом збільшення експорту продовольчої продукції (забезпечення конкурентоспроможності національних товаровиробників у міжнародному розподілі праці) й зниження (заміщення) імпорту продовольства, яке виробляється (може вироблятися в достатній кількості);

4) наближення рівня споживання населенням продуктів харчування до науково обґрунтованих норм;

5) забезпечення доступності продовольства відповідно до купівельної спроможності населення й забезпечення необхідної якості продуктів харчування.

Сільське господарство України має стати державним пріоритетом у питаннях формування державної продовольчої політики. В умовах посткризового відновлення економіки України необхідно забезпечити базу для стабільного розвитку аграрного виробництва, підвищити його конкурентоспроможність, подолати цінові диспропорції, посилити державну підтримку товаровиробників.

Необхідність збільшення частки вітчизняних товарів на продовольчому ринку очевидна як у контексті забезпечення продовольчої безпеки краї-

ни, так і з погляду наповнення бюджету та підвищення економічного добробуту країни.

Очевидним способом збільшення частки вітчизняного товару на ринку є обмеження імпорту. Проте без стимулювання попиту й підтримки вітчизняного виробництва це не вирішує проблеми (тим більше, що в умовах членства України в СОТ механізми обмеження імпорту продовольства обмежені й можуть вводитися тільки у крайніх випадках і за умов попереднього узгодження з цією організацією). Для збільшення частки вітчизняних товарів необхідно застосування комплексу заходів, які, з одного боку, обмежували б імпорт, а з іншого – створювали б умови для збільшення обсягів вітчизняного виробництва. Саме тому необхідно, щоб вживані заходи не порушували умов конкуренції між виробниками усередині країни та встановлювали конкурентні умови для виробників й імпортерів. Такими заходами мають бути:

1. Заходи з обмеження імпорту: тарифне регулювання, митні збори, індикативні ціни, нетарифне регулювання, квотування та ліцензування імпорту.

2. Заходи зі стимулювання виробництва: адміністративні заходи, міри економічного стимулювання виробництва, товарні та закупівельні інтервенції, податкова політика, пільгове кредитування, політика транспортних тарифів і субсидій.

Продукти харчування відносяться до соціально значущих продуктів, ціни на які не можуть встановлюватися тільки під впливом попиту та пропозиції, що може зробити їх недоступними для більшості населення. Тому разом з ринковими інструментами формування державної продовольчої політики України (через важелі ціни, доходів, інвестицій і т.д.) доцільно застосовувати, за необхідності (у критичних ситуаціях), прямі адміністративні важелі.

Хоча Україна має значні потенційні можливості сприяти міжнародним організаціям у розв'язанні глобальних продовольчих проблем людства, це не повинно негативно відобразитися на внутрішньому продовольчому ринку (неконтрольований експорт стимулює зростання внутрішніх цін на продовольство). Однак уже зараз українці частіше за все купують продукти харчування за світовими цінами, одержуючи значно нижчу зарплату. Тому, наприклад, якби Україна в 2010/2011 маркетинговому році не ввела квотування експорту зерна, масштаби агрофляції в Україні були б катастрофічними, адже квоти убезпечили внутрішній ринок від значного зростання цін на зерно та хлібобулочні вироби.

Надалі запровадження квотування експорту зерна доцільно тільки за умов виникнення загроз продовольчій безпеці країни (про що мають свідчити певні індикатори). Тому забезпечити системність державної продовольчої політики можна при широкому використанні індикативного регулювання, яке допускає відхід від жорсткого директивного управління і перехід на рекомендаційне, дорадче, консультуюче регулювання цієї сфери економіки на основі набору показників-індикаторів. Відтак, індикативне ре-

гулювання національної продовольчої політики – процес формування й подальшого досягнення системи індикаторів, що характеризують її рівень, і встановлення заходів державного впливу з метою досягнення вказаними індикаторами значень, визначених у цілях регулювання. Якщо індикатор виходить за межі встановленого коридору, то це є сигналом для застосування коригуючих управлінських заходів.

Індикативне забезпечення державної продовольчої політики як сукупність процедур узгодження процесів відтворювання реалізується на різних рівнях державного (наддержавного) управління:

- на глобальному рівні – шляхом розробки міжнародними організаціями прогнозів, програм забезпечення глобальної продовольчої безпеки;
- на макроекономічному рівні – шляхом розробки державними органами прогнозів, бюджетних планів і програм розвитку агропродовольчої сфери та напрямів формування державної продовольчої політики;
- на регіональному рівні – шляхом розробки органами державного управління регіональних прогнозів, програм і бюджетних планів розвитку агропродовольчої сфери;
- на мікроекономічному рівні – у вигляді стратегічних планів розвитку підприємств агропродовольчого ринку.

В умовах членства України у СОТ особливої значущості набуває такий напрям державного регулювання як нетарифне регулювання (вимоги технічних регламентів, стандартів, процедур оцінки відповідності) агропродовольчого ринку в контексті підвищення рівня продовольчої безпеки України.

Сертифікація тісно пов'язана з наданням споживачу гарантій щодо відповідності продукції вимогам конкретних стандартів. Проте у міру збільшення кількості національних систем сертифікації усе більше виявляються їх відмінності. У зв'язку з цим змінилася роль сертифікації в міжнародній торгівлі (особливо сільськогосподарською продукцією і продовольством) як технічного бар'єру. Сертифікація перетворилася на спосіб протекціонізму для захисту внутрішнього ринку від проникнення продукції іноземного виробництва. Протекціоністські заходи нерідко пов'язані з ухваленням національних обов'язкових стандартів або технічних регламентів під тиском транснаціональних корпорацій, які беруть активну участь у стандартизації на національному рівні, забезпечуючи головну частину фінансування діяльності національних організацій зі стандартизації, та прагнуть отримати можливість контролю над діяльністю технічних комітетів.

У міжнародній торгівлі склалися жорсткі правила щодо визнання зарубіжного сертифікату на імпорт. Для успішного експорту необхідно отримати сертифікат відповідності авторитетної, визнаної у всіх країнах організації. А для цього потрібен тривалий час і чималі фінансові витрати. Тому проблеми сертифікації та стандартизації можуть бути вирішені лише на рівні відповідних державних органів, а тому повинні стати одним з пріоритетів

у створенні ефективного механізму державного регулювання продовольчої безпеки країни.

Значною проблемою для формування дієвої державної продовольчої політики є значне сезонне коливання цін, особливо на сільськогосподарську продукцію. Одним із напрямів забезпечення саме цієї складової продовольчої безпеки України є державна підтримка формування та розвитку інфраструктури агропродовольчого ринку, основу якої становлять товарні біржі, сільські заготівельні пункти, оптові і роздрібні ринки, аукціони худоби, інформаційно-маркетингова мережа, державна система моніторингу. Важливу роль у підтримці цінової рівноваги на ринку сільськогосподарської продукції має відігравати Аграрний фонд – державна спеціалізована бюджетна установа, уповноважена виконувати товарні та фінансові інтервенційні операції відповідно до Закону України "Про державну підтримку сільського господарства України". Важливим напрямом діяльності Аграрного фонду є також формування державного продовольчого резерву.

Однак поки що діяльність Аграрного фонду, яка має за мету запобігання ускладненням і необґрунтованому зростанню цін на ринках об'єктів державного цінового регулювання, не забезпечує повною мірою цінової стабільності на агропродовольчому ринку України та майже не використовує таких дієвих інструментів державного регулювання, як-от: гарантована купівля надлишків сільськогосподарської продукції за фіксованими цінами, оперативне проведення фінансових і товарних інтервенцій на ринку продовольства через недостатню забезпеченість Аграрного фонду України фінансовими ресурсами.

Створення ефективного механізму реалізації державної продовольчої політики неможливе без відповідного удосконалення системи органів державного управління. Цей процес повинен здійснюватися в комплексі з реформуванням економічних відносин у всіх сферах агропродовольчої сфери.

Проведені дослідження дозволяють стверджувати, що система державного управління у продовольчій сфері України має виконувати основні функції:

- аналізувати загрози й передбачати наслідки нових викликів, тобто чинники небезпеки за всіма складовими продовольчої проблеми;
- розробляти критерії продовольчої безпеки з урахуванням того, що їх порогові значення мають стати основними при розробці стратегії державної продовольчої політики;
- створювати механізми запобігання або амортизації можливих загроз у продовольчій сфері, а у разі факту або неминучості завдання шкоди – застосовувати заходи, які компенсують збиток шляхом, перш за все, відновлення й посилення державного регулювання цією сферою економіки.

При цьому необхідно кардинально змінити зміст державної продовольчої політики: при її розробці перейти від продовольчої політики, що базується суто на протидії системі існуючих загроз (тобто фактично розрахова-

ної на заходи реанімаційного характеру), до формування державної продовольчої політики, що має базуватися на розробці заходів, які активно впливають на комплекс викликів і запобігають їх переростанню в систему неконтрольованих загроз.

Узагальнюючи вищенаведене, доходимо до висновку, що формування та реалізація державної продовольчої політики має відбуватись у таких взаємопов'язаних напрямках:

1. Повна комплексна експертиза всіх чинних законів, підзаконних нормативних актів, постанов та інших управлінських рішень в їх взаємозв'язку для з'ясування взаємної відповідності і спрямованості на зміцнення національної продовольчої безпеки.

2. Організація протидії існуючим видам загроз у продовольчій сфері, яку не можна зводити лише до реальних порушень існуючого законодавства, норм, правил, порогових значень показників, що характеризують небезпеку. Цей напрям обов'язково повинен включати роботу з усунення умов та обставин, які стимулюють подальший розвиток цих небезпек, створених, як правило, колишніми помилками державного і господарського управління.

3. Організація роботи всіх структур державного управління зі зміцнення соціально-економічного потенціалу, тобто нарощування життєзабезпечення суспільства. До цього напрямку також належить робота з відстеження позитивних тенденцій у продовольчій сфері країни, виявлення джерел і чинників розвитку цих тенденцій, умов їх прояву, можливостей розповсюдження.

4. Забезпечення життєдіяльності агропродовольчого комплексу в цілому, тобто створення можливостей майбутнього його розвитку. Що включає, перш за все, безпеку здійснення проектів в агропродовольчій сфері, достовірну оцінку їх ефективності, визначення реальних можливостей концентрації ресурсів і резервів на реалізації кожного проекту, всебічний ситуаційний аналіз проблем, що виникають, і пов'язаний з ними прогноз змін рівня національної продовольчої безпеки у зв'язку з реалізацією проектів, розробку раціональної схеми управління кожним проектом.

Слід також зазначити, що усі наведені напрями формування та реалізації державної продовольчої політики передбачають обов'язковий аналіз умов й обставин виникнення та фактів прояву нових загроз і порушення національних інтересів у цій сфері життєдіяльності суспільства, розробку прогнозу негативних для продовольчої сфери наслідків соціально-економічної трансформації суспільства.

**Висновки.** Формування та реалізація державної продовольчої політики в Україні в сучасних умовах передбачає: в сільському господарстві – підвищення ефективності виробництва і конкурентоспроможності аграрної продукції; в агропромисловій сфері – підвищення ефективності галузей, пов'язаних із сільським господарством (сільськогосподарське машинобудування, виробництво добрив і засобів захисту рослин тощо); в соціально-економічній сфері – забезпечення гарантованого доступу населення до продуктів харчування

шляхом підвищення його платоспроможності (необхідно, створити умови, коли український споживач стане основним інвестором вітчизняного сільськогосподарства, тобто перетворити внутрішній попит на основний ресурс розвитку аграрної економіки); в зовнішньоекономічній сфері – збільшення експорту продукції з високим рівнем доданої вартості та зниження імпорту продукції, яка в необхідному обсязі виробляється (або може вироблятися) в Україні, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

### Список використаних джерел

1. Білик Ю. Д. Продовольча безпека України: стан та перспективи використання потенційних резервів / Ю. Д. Білик // Нова економічна парадигма формування стратегії національної продовольчої безпеки України у XXI столітті. – К. : ІАЕ УААН, 2001. – С. 139–148.
2. Власов В. І. Глобальна продовольча безпека / В. І. Власов. – К. : ІАЕ, 2001. – 506 с.
3. Латинін М. А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М. А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. – 320 с.
4. Лозинська Т. М. Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації : монографія / Т. М. Лозинська. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2007. – 272 с.
5. Майстро С. В. Національний аграрний ринок в умовах глобалізації: механізм державного регулювання : монографія / С. В. Майстро. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2009. – 240 с.
6. Могильний О. М. Регулювання аграрної сфери / О. М. Могильний. – Ужгород : ІВА, 2005. – 400 с.
7. Пасхавер Б. Й. Продовольча доступність / Б. Й. Пасхавер // Економіка України. – 2001. – № 7. – С. 69–77.
8. Саблук П. Т. Глобалізація і продовольство: монографія / П. Т. Саблук, О. Г. Білорус, В. І. Власов. – К. : ННЦ "ІАЕ", 2008. – 632 с.