

ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ РЕГІОНІВ І ГАЛУЗЕВИХ КОМПЛЕКСІВ

УДК 338.43

М. В. Болдуєв

доктор наук з державного управління, професор
Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АГРОПРОДОВОЛЬЧОГО КОМПЛЕКСУ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті узагальнено світову практику щодо змісту мети аграрної політики держави у сфері забезпечення продовольчої безпеки країни. Визначено два підходи щодо забезпечення продовольчої безпеки, а саме: подолання залежності країни від імпорту завдяки реалізації курсу на самозабезпечення та можливість задоволення потреб населення у продуктах з можливістю стабільного їх імпорту. Зазначено, що більш правильним є підхід до продовольчої безпеки, що включає в себе не лише споживчий аспект, а й виробничий – завдяки розвитку власного виробництва, а лише потім закупівля необхідного імпортного продовольства. Наголошено, що в умовах нестабільної економіки необхідність державного регулювання зростає, тому що підсилюються економічні протиріччя, що були накопичені в докризовий період, і одночасно виникають та збільшуються проблеми в процесі реформування соціально-економічних відносин у країні. Зауважено, що в таких умовах важливим є дотримання принципу поєднання індикативності й директивності державного управління.

Ключові слова: державне регулювання, продовольча безпека, реформування соціально-економічних відносин, сільське господарство.

I. Вступ

У всьому світі держави впливають на агропродовольчий комплекс, ринок сільсько-господарської продукції та продовольства. Способи впливу й використовувані при цьому економічні інструменти відрізняються за цілями, що повинні бути досягнуті шляхом процесу регулювання.

Актуальними є дослідження теоретичного підґрунтя процесів зміни ефективності та розробка перспективної моделі розвитку сільського господарства, орієнтованого на сталий інтенсивний розвиток як безальтернативний шлях успішного здійснення аграрних реформ у країні та забезпечення її продовольчої безпеки.

Теоретичні та практичні питання формування, функціонування й регулювання організаційно-економічного механізму продовольчої безпеки в Україні в ринкових умовах практично не досліджені. Разом з тим, вони є складними й потребують вирішення. Окремі питання організаційно-економічного механізму забезпечення продовольством, формування та функціонування ринків агропромислової продукції знайшли відображення в наукових працях Н. Й. Басюркіної, М. В. Гребенюка, Я. Л. Желай, О. О. Зеленської, Е. А. Кіреєвої, Л. Ф. Мілляр, О. С. Резнікової, П. Т. Саблука, О. В. Ски-

дана, Л. В. Страшинської, В. В. Юрчишина та ін., проте проблеми розвитку саме державних механізмів управління досліджені ще недостатньо. Актуальність зазначених проблем на державному та регіональному рівнях, їх недостатня розробленість і велике значення зумовили вибір теми статті.

II. Постановка завдання

Мета статті – узагальнити досвід державного регулювання розвитку агропродовольчого комплексу та забезпечення продовольчої безпеки країни й визначити напрями вдосконалення його механізмів.

III. Результати

У сучасній світовій практиці вже досягнуто консенсус щодо визначення основної мети аграрної політики. Її сутність – це продовольча безпека, під якою розуміють вибір такого способу виробництва й реалізації сільськогосподарської продукції, який би забезпечив населення повноцінним продовольством. Існують різні підходи до визначення продовольчої безпеки. Згідно з одним із них, вона визначається лише споживанням, тобто продовольча безпека – це гарантоване забезпечення населення продуктами харчування, що необхідні для активного та здорового способу життя. При такому підході не важливо, які джерела для досягнення цієї продовольчої безпеки: імпорт або роз-

виток власного сільськогосподарського виробництва (самозабезпечення) [2].

Інший підхід заснований на подоланні залежності країни від імпорту реалізації курсу на самозабезпечення або захисту інтересів виробників сільгосппродукції.

Правильним, на наш погляд, є підхід до продовольчої безпеки, що включає в себе не лише споживчий аспект (з урахуванням фізіологічних норм), й виробничий – завдяки розвитку власного виробництва, а лише потім закупівлі необхідного імпортного продовольства.

Неправомірно порівнювати як рівноцінні варіанти переваги зовнішньої торгівлі продовольством і розвиток власного виробництва. У короткостроковому періоді фінансові вкладення в зовнішню торгівлю можуть мати разові переваги, але в довгостроковому періоді вкладення у власну економіку, якщо природні умови дозволяють виробляти достатню кількість продовольства, забезпечують довгостроковий мультиплікативний ефект. Згідно з оцінками фахівців, сучасна ситуація в Україні, коли потрібне переозброєння практично в усіх галузях виробництва, зумовлює високий рівень мультиплікації.

Ще одним аргументом на користь реалізації курсу на самозабезпечення, що полягає, головним чином, у фінансовій підтримці та захисті власних сільгосптоваровиробників, є позиція всіх розвинених країн щодо вирішення національних і світових продовольчих проблем. Оскільки досягнення продовольчої безпеки у світовому масштабі поки залишається складним завданням, то окремі країни роблять усе можливе для забезпечення продовольчої безпеки свого населення, створюючи для цього відповідні соціально-економічні та правові передумови.

Так, у Німеччині ще в 1955 р. було прийнято Закон “Про сільське господарство Німеччини”, в якому передбачено, що держава повинна розглядати проблему постачання населення продовольством як стратегічну, формувати продовольчі фонди, застосувати всі можливі заходи підтримки національного агропродовольчого виробництва й не дозволяти продовольчому постачанню потрапити в залежність від третіх країн. Згідно з іншим законом, пов’язаним із продовольчим забезпеченням, прийнятим у 1979 р., державі ще в жорсткішій формі ставиться в обов’язок забезпечувати продовольчу незалежність країни.

У Франції в 1960 р. було прийнято Закон “Про підтримку сільського господарства”, що передбачає створення максимально сприятливих умов для вітчизняних сільгоспвиробників, недопущення ввозу в країну імпортного продовольства за демпінговими цінами. В цьому законі спеціально передбачено, що продовольча політика є складовою державної політики із забезпечення економічної

безпеки країни. Основними напрямками регулювання агропродовольчого комплексу Франції є: регулювання цін, обмеження імпорту продовольства та сировини для його виробництва, субсидування експорту й ліцензування імпорту, виплата дотацій і компенсацій фермерським господарствам для розвитку їх матеріально-технічної бази, надання податкових пільг тощо.

У Швеції держава проводить активну політику, спрямовану на стабільне продовольче забезпечення й досягнення високого рівня продовольчої безпеки. Згідно з прийнятими Законами “Про регулювання виробництва і збуту продукції сільського господарства” та “Про раціоналізацію сільського господарства”, здійснюють заходи для підтримки конкурентоспроможності національних сільгосптоваровиробників і обмеження імпорту продовольчої сировини шляхом встановлення квот і мита. Згідно з законодавством, держава підтримує ціни на внутрішньому продовольчому ринку, субсидує експорт сільгосппродукції, фінансує науково-дослідні роботи тощо.

Агропродовольчий комплекс США є високорозвиненою захищеною системою, орієнтованою не лише на забезпечення власної продовольчої безпеки, а й на створення продовольчої залежності інших країн і досягнення власних політичних цілей. Такий курс був у Сполучених Штатах Америки ще в 30-і рр., а в 1979 р. було прийнято перший Закон “Про продовольчу безпеку”. Закони “Про продовольчу безпеку” (1985 р.), “Про поліпшення продовольчої безпеки” (1986 р.) і “Про сільськогосподарську політику” (1990 р.) закріпили систему заходів щодо підтримки національного агропродовольчого виробництва. Реалізація цих законів супроводжувалася прийняттям спеціальних федеральних програм.

Закон “Про продовольчу безпеку” США містить чотири частини:

- 1) підтримка виробників найважливіших товарних груп (пшениця, молоко та молочні продукти, рис, бавовна, сої-боби тощо);
- 2) проведення структурної політики (скорочення посівів окремих культур, страхування сільськогосподарської діяльності, фінансування наукових досліджень, забезпечення національної системи сільськогосподарської інформації та інші заходи);
- 3) фінансова підтримка агропродовольчого комплексу (безповоротні дотації фермерам для підтримки рівня їх доходів, пільгові кредити для них тощо);
- 4) субсидування експорту агропродовольчої продукції як складова продовольчої “допомоги”, що мала на меті, в тому числі, й політичні цілі.

Цей закон є найважливішим політичним документом, у якому зафіксовано, що агро-

продовольчий комплекс має визначальне стратегічне значення не лише для економіки США загалом та оборони країни, а й для завоювання лідируючих міжнародних позицій.

За даними американських джерел, у сучасних умовах прийняття рішень в аграрному секторі США тільки на третину залежить від самих фермерів. Якщо сукупний дохід фермерів прийняти за 100%, то рішення уряду про рівень цін по програмах їх щорічного субсидування (програми стимулювання виробництва пшениці, бавовни, кукурудзи, цитрусових, тютюну тощо) та обмеження імпорту продовольства визначають доходи фермерів на рівні 30%. Урядові рішення щодо підтримки гарантованих цін на вироблені в США молоко, насіння бавовни, зернові тощо визначають 20% доходів фермерів. Державні спеціальні замовлення на виробництво окремих видів сільгосппродукції мають 15% впливу на доходи фермерів. Таким чином, державне регулювання агропродовольчого комплексу США дуже впливає на його розвиток і функціонування.

Досвід розвинених країн свідчить про те, що регулювання агропродовольчого комплексу мотивується різними встановленими цілями, серед яких можна виокремити три основні. Насамперед, регулювання комплексу повинне враховувати інтереси і населення, і виробників сільськогосподарської продукції, тоді інтереси останніх будуть враховуватися лише в тому випадку, коли вони погоджуються з інтересами споживачів. Перша основна мета державного регулювання агропродовольчого комплексу – це забезпечення населення якісними продуктами харчування за соціально прийнятними цінами.

Друга основна мета регулювання агропродовольчого комплексу – гарантування визначеного рівня забезпечення країни продовольством. Найважливішим аргументом на користь визначення за пріоритет заходів самозабезпечення продовольством є те, що країна в разі потреби повинна мати змогу забезпечити мінімальні потреби населення в продовольстві за рахунок власних ресурсів. Підвищені витрати, пов'язані з цим, потрібно сприймати як страхові платежі, як гарантію від голоду навіть при повному розвалі світового ринку продовольства.

Стабілізація ринку продовольства й сільськогосподарської продукції, усунення різких коливань цін, що впливають на забезпечення доходів у сільському господарстві й залежних від нього переробних галузях, є третьою основною метою регулювання агропродовольчого комплексу.

В умовах нестабільної економіки необхідність державного регулювання зростає, тому що підсилюються економічні протиріччя, що були накопичені в докризовий період,

і одночасно виникають та збільшуються проблеми в процесі реформування соціально-економічних відносин у країні. Державне регулювання в умовах ринкової трансформації економіки поєднує в собі два моменти: регулювання формування ринкових відносин в агропродовольчому комплексі та регулювання власне виробництва й реалізації продовольчої продукції.

В економічно розвинених країнах для здійснення впливу на діяльність агропродовольчого комплексу держава використовує такі інструменти, як: ціновий механізм регулювання; кредитне регулювання; податкове регулювання; регулювання інвестиційної діяльності; проведення антимонопольної політики; пряме регулювання виробництва й реалізації сільгосппродукції та продуктів харчування; регулювання експорту й імпорту продовольства; регулювання земельних відносин; стимулювання науково-технічного прогресу в агровиробничій сфері; підтримка господарств, що працюють у несприятливих природно-економічних умовах; соціальна підтримка сільгоспвиробників тощо.

Методи та форми впливу держави на агропродовольчий комплекс у країнах із розвиненою ринковою економікою відрізняються розмаїтістю, тому ті або інші заходи використовують залежно від реальної ситуації в агропродовольчому комплексі та на ринку продовольства.

Державне регулювання повинне бути засноване на використанні переважно економічних методів і спрямоване на захист вітчизняних товаровиробників, сприяння розвитку ринкової інфраструктури, підтримку державного сектора. Найважливішим принципом державного регулювання в умовах трансформації є забезпечення аграрного протекціонізму. Принцип аграрного протекціонізму має два аспекти: внутрішньоекономічний і зовнішньоекономічний.

Внутрішньоекономічний аспект пов'язаний із відносинами аграрного сектора з іншими галузями. Сільське господарство має яскраво виражене сезонне виробництво, воно є більш відсталою в технологічному плані галуззю, ніж промисловість. В умовах ринку позначається більш низький ступінь монополізації сільського господарства порівняно з іншими галузями економіки. Характерною рисою розвитку аграрного сектора є значне відставання рівня доходів сільськогосподарських виробників, що пов'язано з відносною дешевизною кінцевої продукції при значній капітало- й трудовіткості. Для аграрного виробництва життєво важливим є захист державою його інтересів від високомонополізованої промисловості, особливо при лібералізації цін.

Зовнішньоекономічний аспект стосується експорту й імпорту сільськогосподарської

продукції. В умовах кризи збуту придбання із зовнішніх джерел продуктів харчування ще більше обтяжує важке фінансове становище сільгоспвиробників.

Необхідно виокремити інший принцип державного регулювання – принцип поєднання економічної та соціальної мети. При здійсненні регулювання надзвичайно важливо враховувати сформовані ціннісні орієнтації населення, моделі поведінки його різних груп, соціально-психологічні фактори й національні особливості.

Для економіки в період реформування соціально-економічних відносин у країні характерною є нестаціонарність, а також спільне існування елементів різнорідних систем управління. Тому в умовах трансформації важливим є дотримання принципу поєднання індикативності й директивності. По мірі становлення ринку принцип індикативності стає домінуючим, а директивні методи регулювання можуть застосовуватися в межах державного сектора економіки.

Принцип програмного регулювання повною мірою відображає форму здійснення державного впливу на агропродовольчий сектор. Для країн з розвинутою ринковою економікою програми є насамперед методом впливу на механізм конкуренції, а також методом узгодження інтересів, механізмів регулювання. В умовах трансформації економіки програми повинні бути способом формування економічних, соціальних, матеріально-технічних умов для становлення ринку.

Програми мікроекономічного характеру регулюють внутрішньогалузеві економічні відносини. Програми макроекономічного характеру впливають на основні пропорції розвитку країни й економіки загалом. Цільові комплексні програми погоджують у єдину систему більшість напрямів державного регулювання, але водночас не виключають самостійного використання інших важелів державного втручання, таких як фінансово-кредитна й податкова політика, товарні інтервенції тощо. Участь у цільових комплексних програмах державного регулювання є формально добровільною, але за допомогою різних пільг і санкцій перетворюється на систему переваг більшості товаровиробників.

Механізм регулювання включає цілий комплекс різноманітних інструментів впливу на товаровиробників, за допомогою яких держава намагається зупинити спад в аграрному секторі та стабілізувати ситуацію на продовольчому ринку. Однак дотепер в Україні застосовували лише окремі елементи цілісної системи регулювання. Впроваджували, хоча й у недостатніх обсягах, державну підтримку селу: регулювання через систему податків (пільгове оподаткування сільськогосподарських підприємств), креди-

тне регулювання (шляхом пільгового кредитування сільгоспвиробників), вводили й коректували мита.

Проте в останні роки чітко простежується тенденція до зниження загального рівня підтримки сільського господарства. Сільському господарству повертають близько десятої частини з того, що отримує від нього державний бюджет.

IV. Висновки

Основні завдання стабілізації та зростання виробництва в агропродовольчій сфері необхідно вирішувати на основі підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів і збільшення приватних інвестицій. Вирішити це завдання неможливо без створення ефективного інституціонального середовища, формування повного набору інститутів, що створюють можливості для розширення ринкового обміну й узгодження інтересів усіх суб'єктів продовольчого ринку.

Існуюча система державного регулювання в Україні не має системного характеру. Її численні елементи законодавчо не оформлені, а тому не здатні бути для товаровиробників чіткими орієнтирами на майбутнє. Як правило, заходи підтримки аграрного сектора здійснювали з відривом від пов'язаних із ним інших галузей агропродовольчого комплексу, тому вони не дали бажаних позитивних результатів. До того ж економічні регулятори застосовували у відриві від інших форм державного регулювання (наприклад, антимонопольної політики), і основний ефект часто діставався не селу, а пов'язаним із ним монополізованим галузям.

Список використаної літератури

1. Басюркіна Н. Й. Забезпечення продовольчої безпеки в умовах трансформації економіки України / Н. Й. Басюркіна // Вісник соціально-економічних досліджень : зб. наук. праць. – Одеса : Вид-во ОДЕУ, 2008. – Вип. 29. – С. 89–98.
2. Гребенюк М. В. Міжнародно-правовий досвід забезпечення продовольчої безпеки / М. В. Гребенюк // Право України. – 2010. – № 2. – С. 165–172.
3. Желай Я. Л. Державне регулювання розвитку АПК у контексті забезпечення продовольчої безпеки держави / Я. Л. Желай, Е. А. Кірєєва // Кримський економічний вісник. – 2014. – № 2. – С. 80–82.
4. Зеленська О. О. Система продовольчої безпеки: сутність та ієрархічні рівні / О. О. Зеленська // Вісник ЖДТУ. – 2012. – № 1 (59). – С. 108–112.
5. Міляр Л. Ф. Державне регулювання забезпечення продовольчої безпеки: сучасний стан, проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / Л. Ф. Міляр // Науковий огляд. – 2015. – № 7 (17). –

- С. 1–14. – Режим доступу: <http://oaji.net/articles/2015/797-1440067463.pdf>.
6. Резнікова О. С. Удосконалення механізму забезпечення продовольчої безпеки України / О. С. Резнікова // Економіка АПК. – 2010. – № 5. – С. 35–38.
7. Саблук П. Т. Розробка аграрної (аграрно-продовольчої) доктрини України / П. Т. Саблук, В. В. Юрчишин // Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку : інформаційно-аналітичний збірник / за ред. П. Т. Саблука та ін. – Київ : ІАЕ, 2002. – Вип. 5. – С. 625–642.
8. Скидан О. В. Продовольча безпека як пріоритет аграрної політики: проблеми інституціоналізації [Електронний ресурс] / О. В. Скидан // Державне управління: удосконалення та розвиток : електронне наукове фахове видання АМУ. – 2010. – № 7. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=154>.
9. Страшинська Л. В. Стратегія розвитку продовольчого ринку в Україні / Л. В. Страшинська ; за ред. Б. М. Данилишина ; НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України. – Київ : Профі, 2008. – 530 с.

Стаття надійшла до редакції 26.12.2016.

Болдуев М. В. Государственное регулирование развития агропродовольственного комплекса и обеспечения продовольственной безопасности Украины

В статье обобщена мировая практика по содержанию цели аграрной политики государства в сфере обеспечения продовольственной безопасности страны. Определены два подхода по обеспечению продовольственной безопасности, а именно: преодоление зависимости страны от импорта за счет реализации курса на самообеспечение и возможность удовлетворения потребностей населения в продуктах с возможностью стабильного их импорта. Указано, что более правильным является подход к продовольственной безопасности, включающий в себя не только потребительский аспект, но и производственный – за счет развития собственного производства, а только потом закупка необходимого импортного продовольствия. Подчеркнуто, что в условиях нестабильной экономики необходимость государственного регулирования возрастает, так как усиливаются экономические противоречия, накопленные в докризисный период, и одновременно возникают и растут проблемы в процессе реформирования социально-экономических отношений в стране. Отмечено, что в таких условиях важным является соблюдение принципа сочетания индикативности и директивности государственного управления.

Ключевые слова: государственное регулирование, продовольственная безопасность, реформирование социально-экономических отношений, сельское хозяйство.

Bolduyev M. State Regulation of the Agricultural Sector and Food Security of Ukraine

The article summarizing practices for content objectives of agricultural policy in the area of food security. Defined two approaches to food security, namely overcoming the country's dependence on imports through the implementation rate for self and the ability to meet people's needs in products with the possibility of stable imports. More is true approach to food security that includes not only the consumer aspect but also the production - through the development of its own production, and only then purchase the necessary food imports. In an unstable economy increased the need for state regulation because the reinforced economic contradictions that had accumulated before the crisis, while emerging and growing challenges that arise in the process of reforming social and economic relations in the country.

The current system of state regulation in Ukraine is not systematic. Its numerous elements not legally issued, and therefore not be able to manufacturers clear benchmarks for the future. Typically, measures to support agriculture implemented with the margin of the related other branches of the agroindustrial complex, as these measures do not give the desired positive results. Besides economic regulators used in isolation from other forms of regulation (eg, antitrust policy), and the main effect is often not got the village and its associated monopolized industries.

The main tasks of stabilization and increase in agri-food production in the area need to be addressed through more efficient use of budgetary resources and increase private investment. To solve this problem is impossible without the creation of an effective institutional environment, forming a complete set of institutions that create opportunities for the expansion of market exchange and coordination of interests of all subjects of the food market.

Keywords: state regulation, food security, reform of social and economic relations, agriculture.