

*Майстро С.В., д.держ.упр., проф., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0000-0003-3035-4304*

Maistro S., Doctor of sciences of state administration, head of the department of public administration for civil defence of the National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АГРОПРОДОВОЛЬЧОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

MECHANISMS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE AGRICULTURAL POLICY IN UKRAINE

У статті визначено сутність та зміст державної агропродовольчої політики України. Виокремлено проблемні аспекти та протиріччя формування та реалізації державної агропродовольчої політики в Україні. Визначено основні напрями удосконалення механізмів формування та реалізації державної агропродовольчої політики в Україні.

Ключові слова: *державна агропродовольча політика; механізми формування та реалізації державної агропродовольчої політики; європейська інтеграція; Світова організація торгівлі.*

The article defines the essence and content of the state agri-food policy of Ukraine. The problematic aspects and contradictions of the formation and implementation of the state agri-food policy in Ukraine are highlighted. The main directions of improving the mechanisms of formation and implementation of the state agri-food policy in Ukraine are determined.

Keywords: *state agri-food policy; mechanisms for the formation and implementation of state agri-food policy; European integration; World Trade Organization.*

Постановка проблеми. Глобальний договір – Цілі сталого розвитку ООН, а саме 17 глобальних пунктів, які людство має виконати до 2030 року передбачають гармонізацію трьох основних елементів – економічного зростання, соціальної інтеграції та охорони навколишнього середовища. Вказані цілі об'єднують зусилля усіх стейкхолдерів для забезпечення більш гармонійного життя громадян та збереження планети. Важливою складовою реалізації зазначених цілей є успішне ведення агропродовольчого бізнесу та розвиток сільських територій, забезпечення комфортної інфраструктури, гідної оплати праці та комфортного життя у сільській місцевості. Це відповідає таким Цілям сталого

розвитку: №2 – ні голоду; №3 – гарне здоров'я; №4 – якісна освіта; №8 – гідна праця та економічне зростання; №11 – сталий розвиток міст та спільнот; №14 – збереження морських екосистем; №15 – збереження екосистем суші [8].

Потреба в продуктах харчування є однією з основних фізіологічних потреб людини. Історично виробництво продуктів харчування складало не тільки основу господарської діяльності людей, але є сферою, що визначає 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 сектора національної економіки, а й розробка пропозицій щодо напрямків формування та реалізації державної агропродовольчої політики в Україні в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна кількість науковців переймалася дослідженням питань визначення ролі держави в питаннях агропродовольчого забезпечення населення. Серед наукових розробок подібного спрямування можна виокремити праці таких учених, як В. Власов, М. Латинін, Т. Лозинська, І. Панасюк, Б. Пасхавер, В. Русан та інші [1; 2; 3; 5; 6]. Однак залишаються недостатньо дослідженими і потребують поглибленого вивчення питання визначення напрямків формування державної агропродовольчої політики в Україні в сучасних умовах.

Метою статті є визначення напрямків удосконалення механізмів формування та реалізації державної агропродовольчої політики в Україні в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Метою державної агропродовольчої 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 агропродовольчого ринку механізми саморегулювання вільної ринкової економіки не можуть функціонувати достатньо ефективно. Адже, виробництво сільськогосподарської продукції – основи агропродовольчого 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 і середньостроковому періоді. Сільське господарство, залежне від природних чинників і має яскраво виражений сезонний, циклічний характер виробництва, більш відстала в технологічному плані галузь в порівнянні з промисловістю.

Тому основними завданнями держави щодо реалізації вищенаведеної мети державної агропродовольчої політики є [2; 5]:

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

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

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

4) забезпечення доступності продовольства відповідно до купівельної спроможності населення і забезпечення необхідної якості продуктів харчування;

5) забезпечення агропродовольчої безпеки шляхом збільшення експорту агропродовольчої продукції (забезпечення конкурентоспроможності національних товаровиробників в міжнародному розподілі праці) і зниження (заміщення) імпорту продовольства, яке виробляється (може вироблятися в достатній кількості) в Україні.

Сільське господарство України має стати державним пріоритетом в питаннях формування державної агропродовольчої 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 агропродовольчому ринку очевидна, як в контексті забезпечення продовольчої безпеки країни, так і з погляду наповнення бюджету і підвищення економічного добробуту країни.

Очевидним способом збільшення частки вітчизняного товару на ринку є обмеження імпорту. Проте, без стимулювання попиту і підтримки вітчизняного виробництва це не вирішує проблеми (тим більше, що в умовах членства України в СОТ механізми обмеження імпорту продовольства обмежені і можуть вводитися тільки в 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 іншою - створювали б умови для збільшення обсягів вітчизняного виробництва. При цьому, для того, щоб ринок розвивався динамічно, і підприємства мали б стимул по підвищенню ефективності своєї роботи необхідно, щоб вживані заходи не порушували умов конкуренції між виробниками усередині країни і встановлювали конкурентні умови для виробників і імпортерів.

Такими заходами мають бути [1; 3]:

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

2. Заходи зі стимулювання виробництва: адміністративні заходи, міри економічного стимулювання виробництва, товарні і 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 і пропозиції, що може зробити їх недоступними для більшості населення. Тому разом з ринковими інструментами формування державної агропродовольчої політики України (через важелі ціни, доходів, інвестицій тощо), доцільно застосовувати за необхідності (в критичних ситуаціях) – прямі адміністративні важелі.

Адже, незважаючи на те, що Україна має значні потенційні можливості сприяти міжнародним організаціям в розв'язанні глобальних агропродовольчої проблеми людства, це не повинно негативно відобразитися на внутрішньому продовольчому ринку (неконтрольований експорт стимулює зростання внутрішніх цін на продовольство). На жаль, вже зараз українці, за невеликим виключенням, купують продукти харчування за світовими цінами, одержуючи зарплати значно нижче за світовий рівень.

Тому, на нашу думку, забезпечити системність державної агропродовольчої політики можливо при широкому використанні індикативного регулювання, яке припускає відхід від жорсткого директивного управління і перехід на рекомендаційне, дорадче, консультуюче регулювання цієї сфери економіки на основі набору індикаторів. Тобто концепція індикативного регулювання базується на індикативному плануванні – плануванні за допомогою показників-індикаторів.

Ми розглядаємо індикативне регулювання національної агропродовольчої політики, як процес формування і подальшого досягнення системи індикаторів, що характеризують її рівень, і встановлення заходів державного впливу з метою досягнення вказаними індикаторами значень, визначених в цілях регулювання.

Тобто, вибрані індикатори повинні знаходитися в певних межах. Якщо індикатор виходить за межі встановленого коридору, то це є сигналом для застосування коректуючих управлінських заходів. Індикативне регулювання – це сукупність індикаторів, які повинні досягти певних значень, або коридори, в рамках яких індикатори повинні знаходитися для того, щоб підтримувався достатній рівень агропродовольчої безпеки, а також механізмів дії на індикатори.

Індикативне забезпечення державної агропродовольчої політики, як сукупність процедур узгодження процесів відтворювання, реалізується на різних рівнях державного (наддержавного) управління [4; 6]:

- на глобальному рівні – шляхом розробки міжнародними організаціями прогнозів, програм забезпечення глобальної агропродовольчої безпеки;
- на макроекономічному рівні – шляхом розробки державними органами прогнозів, бюджетних планів і програм розвитку агроагропродовольчої сфери та напрямків формування державної агропродовольчої політики;
- на регіональному рівні – шляхом розробки органами державного управління регіональних прогнозів, програм і бюджетних планів розвитку агроагроп-

родовольчої сфери;

- на мікроекономічному рівні – у вигляді стратегічних планів розвитку підприємств агропродовольчого ринку.

В умовах членства України у Світовій організації торгівлі та в контексті її європейської інтеграції особливу значущість набуває такий напрям державного регулювання, як нетарифне регулювання (вимоги технічних регламентів, стандартів, процедур оцінки відповідності) агропродовольчого ринку в контексті підвищення рівня продовольчої безпеки країни.

Сертифікація тісно пов'язана з наданням споживачу гарантій щодо відповідності продукції вимогам конкретних стандартів. Проте, у міру збільшення кількості національних систем сертифікації, все більше виявляються їх відмінності. У зв'язку з цим з'явилася інша 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 в стандартизації на національному рівні, забезпечуючи головну частину фінансування діяльності національних організацій зі стандартизації і прагнуть отримати можливість контролю над діяльністю технічних комітетів.

У міжнародній торгівлі склалися жорсткі правила щодо визнання зарубіжного сертифікату на продукцію, що імпортується. 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 (ухвалення відповідних стандартів) можуть бути вирішені тільки на рівні відповідних державних органів і тому повинні стати одним з пріоритетів в створенні ефективного механізму державного регулювання продовольчої безпеки країни.

Значною проблемою для формування дієвої державної агропродовольчої політики є значне сезонне коливання цін, особливо на сільськогосподарську продукцію.

Одним із напрямків 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.

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

Система державного управління в продовольчій сфері України має виконувати три основні функції [4; 7]:

- аналізувати загрози і передбачати наслідки нових викликів, тобто чинники небезпеки по всіх складових агропродовольчої проблеми;
- розробляти критерії агропродовольчої безпеки і їх порогові значення повинні стати основними при розробці стратегії державної агропродовольчої політики;
- створювати механізми запобігання або амортизації можливих загроз в агропродовольчій сфері, а у разі факту або неминучості нанесення шкоди – застосовувати заходи, які компенсують збиток шляхом, перш за все, відновлення і посилення прямого або непрямого державного управління цією сферою економіки.

При цьому необхідно кардинально змінити зміст державної агропродовольчої політики: перейти при її розробці від агропродовольчої політики, заснованої суто на протидії системі існуючих загроз (тобто фактично розрахованої на заходи реанімаційного характеру), до формування державної агропродовольчої політики, заснованої на розробці заходів, активно впливаючих на комплекс викликів і запобігаючих їх переростанню в систему неконтрольованих загроз.

Узагальнюючи вищенаведене, приходимо до висновку, що формування та реалізація державної агропродовольчої політики має відбуватись в таких взаємопов'язаних напрямках.

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

2. Організація протидії існуючим видам загроз в агропродовольчій 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 по усуненню умов і обставин, які стимулюють подальший розвиток цих небезпек, створених, як правило, колишніми помилками державного і господарського управління.

3. Організація роботи всіх структур державного управління по зміцненню соціально-економічного потенціалу, т.е. нарощування життєзабезпечення суспільства. В цей напрям входить також робота по відстежуванню позитивних тенденцій в продовольчій сфері країни, виявленню джерел, 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, всесторонній ситуаційний аналіз про-

блем, що виникають і пов'язаний з ними прогноз змін рівня національної агропродовольчої безпеки у зв'язку з реалізацією проектів, розробку раціональної схеми управління кожним проектом.

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

Отже, в агропродовольчій сфері країни настав етап змін та трансформацій, які стосуються, як законодавчої бази, так і способу ведення бізнесу загалом. Для того, щоб успішно функціонувати на українському та міжнародному ринку (в т.ч. європейському), агробізнесу вже недостатньо тільки виробляти та реалізовувати продукцію, а потрібно вести господарську діяльність стало, етично, прозоро та відповідально, відповідно до міжнародних принципів і стандартів.

Висновки. Таким чином, формування та реалізація державної агропродовольчої політики в Україні в сучасних умовах передбачає: в сільському господарстві – підвищення ефективності виробництва і конкурентоспроможності сільськогосподарської продукції; в агропромисловій сфері – підвищення ефективності галузей, пов'язаних з 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 сільського господарства, тобто перетворити внутрішній попит на основний ресурс розвитку аграрної економіки); в зовнішньоекономічній сфері – збільшення експорту продукції з високим рівнем доданої вартості і зниження імпорту продукції, яка в необхідному обсязі виробляється (або може вироблятися) в Україні.

Окрім того, стратегія розвитку агропродовольчої сфери України в контексті формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції має полягати у системній та всесторонній адаптації цього сектору економіки до нових умов і викликів та підвищення ефективності використання наявного її потенціалу. Євроінтеграційні процеси є важливими для подальшого розвитку національної агропродовольчої сфери, адже формуються нові можливості для експорту продукції з України до ЄС за умов належного підвищення її якості, безпечності та покращення екологічних характеристик, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Власов В.І. Глобальна агропродовольча безпека. К.: ІАЕ, 2001. 506 с.
2. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного

регулювання : монографія. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. 320 с.

3. Лозинська Т. М. Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації : монографія. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. 272 с.

4. Майстро С. В. Досвід державного регулювання агропродовольчих ринків в зарубіжних країнах. Державне будівництво. 2007. № 1. Ч. 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/5/05.pdf>.

5. Пасхавер Б.Й. Агропродовольча доступність. Економіка України. 2001. № 7. С. 69 – 77.

6. Панасюк І. Як агробізнес створює додану вартість на принципах сталого розвитку. URL: <http://agroportal.ua/ua/publishing/lichnyi-vzglyad/kak-agrobiznes-sozdaet-dobavlennuyu-stoimost-na-printsipakh-ustoichivogo-razvitiya/>.

7. Русан В.М. Оцінка перспектив та можливостей для агропромислового комплексу України внаслідок підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1633/>.

References:

1. Vlasov V. Global agro-food security. [Hlobal’na ahroprodovol’cha bezpeka]. К.: IAE, 2001. 506 p.

2. Latinin M. Agrarian sector of the economy of Ukraine: the mechanism of state regulation [Ahrarnyy sektor ekonomiky Ukrayiny: mekhanizm derzhavnoho rehulyuvannya]: a monograph. Н.: HarRI NAPA Publishing House “Master”, 2006. 320 p.

3. Lozynska T. National food market in the context of globalization [Natsional’nyy prodovol’chyy rynek v umovakh hlobalizatsiyi]: a monograph. Н.: HarRI NAPA Publishing House "Master", 2007. 272 p.

4. Maistro, S. Experience of state regulation of agro-food markets in foreign countries. [Dosvid derzhavnoho rehuliuвання ahroprodovolchyykh rynkiv v zarubizhnykh krainakh]. *State building*. 2007. № 1. Web. 21 March. 2021, <<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/5/05.pdf>>.

5. Paschaver B. Agri-food affordability [Ahroprodovol’cha dostupnist’]. Ukraine economy. 2001. № 7. S. 69-77.

6. Panasyuk, I. How agribusiness creates added value on the principles of sustainable development. [Yak ahrobiznes stvoryuye dodanu vartist’ na pryntsyapkhal staloho rozvytku]. Web. 20 March. 2021, <<http://agroportal.ua/ua/publishing/lichnyi-vzglyad/kak-agrobiznes-sozdaet-dobavlennuyu-stoimost-na-printsipakh-ustoichivogo-razvitiya/>>.

7. Rusan, V. Assessment of prospects and opportunities for the agro-industrial complex of Ukraine as a result of the signing of the Association Agreement between Ukraine and the European Union. Analytical note. [Otsinka perspektyv ta mozhlyvostei dlia ahropromyslovoho kompleksu Ukrainy vnaslidok pidpysання Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom. Analitychna zapyska]. Web. 20 March. 2021, <<http://www.niss.gov.ua/articles/1633/>>.