

## ОСОБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

О. О. Шевченко,

к. с.-г. н., докторант, Національна академія державного  
управління при Президенті України, м. Київ

*Сформована принципово нова методологія регіональної аграрної політики. Розглянуто основні завдання аграрної політики регіонів. Запропоновано вироблення комплексної науково обґрунтованої Програми продовольчої безпеки.*

*Formed on principle new methodology of regional agrarian policy. The basic are considered the tasks of agrarian policy of regions. Making of led to Program of food safety complex scientifically is offered.*

### ВСТУП

Відтворення продовольчих ресурсів, яке здійснюється в АПК регіону, є матеріальною основою забезпечення продовольчої безпеки, тому проблеми державного регулювання агропромислового сектора, специфіка якого зумовлює і виправдовує особливий підхід до такого регулювання, традиційно пов'язані із завданням забезпечення продовольчої безпеки.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженням продовольчої безпеки займалися відомі вчені, серед яких слід виділити Л. Канторовича, А. Маршалла. Питанням державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки приділяли увагу українські та зарубіжні учені. Серед українських авторів слід виділити: Ю. Білика, П. Борщевського, В. Геєця, Л. Дейнеко, О. Кочеткова, І. Лукінова, Р. Маркова, Г. Мостового, П. Саблука, В. Трегобчука, В. Юрчишина та ін. Серед зарубіжних теоретиків питаннями забезпечення продовольчої безпеки займалися: В. Балабанов, Е. Борисенко, Е. Серова та ін. Основи відтворювального підходу до аналізу регіональної економіки, специфіка регіональних ринків розкриті в працях В. Лексина, Р. Маршаллової, А. Новосолова, В. Овчинникова, Б. Орлова та ін.

### МЕТОЮ СТАТТІ Є

- сформулювати принципово нову методологію регіональної аграрної політики;
- розглянути основні завдання аграрної політики регіонів;
- запропонувати вироблення комплексної науково обґрунтованої програми продовольчої безпеки.

### ОСНОВНА ЧАСТИНА

Найважливіші особливості сільського господарства як галузі (частина з яких була властива йому завжди, інші оформилися останнім часом), які виділяють сучасні економісти, є такі [2, с. 18]:

1. Сільське виробництво в розвинених країнах ведеться переважно фермерськими господарствами, які хоча і можуть бути досить великими підприємствами, але, як правило, не в змозі монополізувати сектор. Тобто окремий фермер не може досягти таких обсягів виробництва, які давали б йому можливість справляти визначальну дію на ринковій ціні.

Разом з тим, незважаючи на істотне втручання, вхід і вихід на сільськогосподарські ринки в розвинених країнах досить вільні. У країнах з розвинутою економікою діє добре налагоджений ринок земель сільськогосподарського призначення, поширена оренда землі, існує іпотечний кредит, що полегшує придбання ферми (отримання основного ресурсу для початку сільськогосподарського виробництва). І навпаки, кожен фермер, який усвідомив неприбутковість або недостатню прибутковість свого господарства, може продати його без будь-яких юридичних, інституційних економічних обмежень.

Таким чином, в аграрному секторі дотримуються двох основних умов досконалої конкуренції: 1) наявність на ринку великої кількості продавців, кожний з яких не володіє достатнім обсягом пропозиції для впливу на ціни; 2) свобода продавців вступати на ринок і залишати його. Тому сільське господарство часто використовується як приклад функціонування ринків доско-

налої конкуренції. Безумовно, це твердження справедливе з певними застереженнями і лише для країн з розвиненим сільськогосподарським виробництвом. Для країн, що розвиваються, вищезазначені умови дотримуються рідко через такі причини [1, с. 59]:

— незважаючи на більшу кількість продавців, нерозвиненість ринків продукції і ресурсів (в першу чергу ринку землі) ускладнює, а деколи робить і зовсім неможливим вхід і вихід на сільськогосподарському ринку;

— слабкий і нерівномірний розвиток ринкової інфраструктури, недостатність для виробників цінової інформації;

— наявність (в окремих випадках переважання) позаринкових зв'язків.

2. Другою суттєвою особливістю аграрного сектора є використання землі як засобу виробництва (тобто використання корисних властивостей землі). Якщо в сільськогосподарських галузях земля використовується тільки як базис для розміщення продовольчих споруд, є майданчиком для розміщення підприємства (за винятком добувної промисловості, що експлуатує земні надра), то в сільському господарстві вона служить безпосереднім ресурсом, засобом виробництва. У землеробстві використовується особлива властивість родючості землі, що є найважливішою характеристикою землі як ресурсу в сільському господарстві. Попри те що з розвитком технології залежність сільськогосподарського виробництва від землі поступово знижується, земля залишається основним предметом і знаряддям праці в сільському господарстві. Обмеженість цього ресурсу породжує феномен земельної ренти.

3. Сільськогосподарське виробництво українців залежне від природних умов. Навіть у країнах з високою аграрною культурою, що застосовують інтенсивні технології в сільському господарстві, результати аграрного виробництва, як і раніше, залишаються непередбачуваними. Засухи, поєднані зі шкідниками, хворобами тварин і рослин роблять аграрний сектор сферою ризикованого застосування капіталу.

4. Можливість диверсифікації продукції сільського господарства вельми обмежена. Поза сумнівом, технічний прогрес у цій галузі супроводжується виведенням все більш довершених сортів культивованих рослин і порід тварин. Селекційна діяльність направлена в основному на вдосконалення виробничих якостей нових видів рослин і тварин: на зниження сприйнятливості до хвороб, шкідників і несприятливих погодних умов, на підвищення продуктивності і технологічності, зокрема пристосованості до механізованої або навіть автоматизованої технології і т. д. Але навіть вдосконалена продукція за своїми споживачькими якостями залишається незмінною, і її корисність для споживачів збільшити складно. У цьому значенні порівняно з іншими секторами економіки сільськогосподарські виробники більш обмежені в можливостях підвищувати ціни на свою продукцію [4, с. 130].

У результаті впродовж практично всієї історії аграрного розвитку так

званий паритет цін на сільськогосподарську продукцію і засоби виробництва для сільського господарства (тобто співвідношення цін, яке показує, скільки несільськогосподарських товарів і послуг може придбати сільськогосподарський виробник за одиницю свого продукту) змінюється не на користь аграрного сектора.

5. Кінцевим продуктом сільськогосподарського виробництва є сировина для промислової переробки і продовольство. Але цінова еластичність попиту на продукти харчування, як правило, низька. Споживачі купують основні види продовольства незалежно від зростання або зниження цін на нього практично в незмінних обсягах. Приблизно підраховано, що в середньому коефіцієнт еластичності сільськогосподарської продукції в індустріальних країнах становить 0,20–0,25, тобто для того, щоб збільшити збут продукції на 10 %, фермери повинні понизити ціни на 40–50 % [5, с. 242].

6. Попит на сільськогосподарські і продовольчі товари є еластичним залежно від доходу. При низьких рівнях добробуту, коли на харчування витрачається основна частина доходу сім'ї, на кожну додаткову зароблену гривню сім'я прагне забезпечити перш за все свої потреби в їжі. Коли проблема прожитку перестає бути першочерговою, то додатковий заробіток використовується на інші товари і послуги — людина фізіологічно не може збільшити споживання продуктів харчування у відповідь на збільшений дохід. Тому із зростанням доходів попит на продукти харчування і, відповідно, на сільськогосподарську продукцію збільшується непропорційно.

7. Низька еластичність попиту на сільськогосподарську продукцію породжує так звану довгострокову фермерську проблему. Сама по собі низька еластичність попиту не є проблемою для сектора економіки, якщо пропозиція не зростає або зростає поволі. Але в умовах значного науково-технічного прогресу різко виросла продуктивність аграрної праці: наприклад, якщо в XIX ст. американський фермер годував чотирих чоловік, то сьогодні — майже 100. Таким чином, пропозиція сільськогосподарської продукції стала швидко зростати.

Науково-технічний прогрес в суспільстві зазвичай супроводжується і зростанням добробуту його членів, збільшенням реальних доходів. Але із зростанням добробуту зазвичай скорочується і народжуваність, а це означає зниження темпів зростання населення. В результаті сукупний попит на сільськогосподарську продукцію в суспільстві зростає повільніше, ніж її пропозиція.

Технічний прогрес може виражатися в здешевленні засобів виробництва, що придбаваються фермерами. Проте в довгостроковому періоді це не так — диспаритет цін постійно зростає.

Таким чином, у міру розвитку економіки і науково-технічного прогресу сільське господарство виявляється "затисненим" між двома тенденціями. З одного боку, із зростанням пропозиції сумарна виручка сектора зменшується, з іншого — ціни на товари, що купуються, випереджають ціни на фермерську

продукцію. Результуючим трендом стає відносне падіння фермерських доходів. У довгостроковій перспективі фермерські доходи завжди відстають від доходів у нефермерських секторах економіки.

8. Оскільки сільське господарство — висококонкурентна галузь, здавалося б, через закони ринку паралельно з падінням доходів повинен відбуватися вплив фермерів з цієї галузі в більш прибутковій сфері діяльності. Проте на практиці цього не відбувається, в усякому разі з тією швидкістю, з якою зменшуються фермерські доходи.

По-перше, на відміну від більшості інших галузей економіки сільське господарство — це не тільки сфера виробництва, але і сфера життя. У світі дуже багато людей, які займаються аграрною працею не стільки як бізнесом, скільки через свою схильність до селянського (фермерського) життєвого устрою. В результаті зайнятість в цьому секторі не реагує на економічну кон'юнктуру з такою ж швидкістю, як в інших галузях, тобто мобільність аграрної праці достатньо низька. Це впливає з особливостей сільського жителя і сільського працівника, що виражається в його особливій прихильності до засад життя і праці і зумовлює особливий суспільний консерватизм цієї частини населення.

По-друге, навіть тоді, коли фермери залишають свої ферми, вони не виходять з сільськогосподарського обороту, а потрапляють до рук інших фермерів, які таким чином збільшують свою господарства, і пропозиція сільськогосподарської продукції зберігається.

По-третє, у структурі витрат в сільському господарстві постійні витрати абсолютно переважають над змінними, тобто частка витрат, які не залежать від обсягів виробництва, перевищує частку витрат, пропорційних випуску продукції. Крім того, частина сільськогосподарських земель, наприклад, у розвинутих країнах, обтяжена іпотекою, тобто фермери зобов'язані виплачувати відсотки по заставі незалежно від обсягів виробництва. Так само, якщо господарство ведеється на орендованій землі, фермер повинен платити за оренду. Сімейне фермерське господарство не може значно скоротити число зайнятих у виробництві, оскільки основна робоча сила — це сім'я, яку не можна звільнити у відповідь на кон'юнктуру ринку, що змінилася. Більш того, в періоди економічних криз, коли і в сільському господарстві наявне зменшення доходів, відбувається вплив населення з міста в село. Так було в США в період Великої депресії, в Росії в 1919 р., на початку 90-х рр.

Тому навіть якщо ціни різко падають і навіть якщо це падіння спостерігається протягом відносно довгого часу, сільське господарство, як правило, не відповідає адекватним скороченням виробництва. Наприклад, в 1929–1933 рр. в США ціни на фермерську продукцію впали на 63 %, а обсяги скоротилися тільки на 6 %.

Таким чином, імобільність ресурсів у сільському господарстві призводить до посилення довгострокової фермерської проблеми.

9. Цінова нееластичність попиту на сільськогосподарську продукцію в сукупності з великою залежністю аграрного виробництва від природного чинника і конкуренцією виробників зумовлює короткострокову фермерську проблему.

Дійсно, як ми говорили вище, сільське господарство завжди залежить від погоди, від раптового розповсюдження хвороб тварин і рослин тощо.

Обсяг фактичного виробництва не підконтрольний абсолютною мірою сільськогосподарським виробникам. Крім того, мільйони дрібних, розосереджених по території країни виробників практично не можуть домовитися про сумісний контроль над виробництвом з метою регулювання ринкової кон'юнктури. У результаті звичне явище — річні коливання аграрного виробництва. Через низьку цінову еластичність сільськогосподарської продукції, навіть якщо попит на ринку сільськогосподарської продукції сталий, ціни на нього вкрай нестабільні. Щонайменші коливання в обсягах пропозиції залежно від тисячі невідконтрольних фермерів причин (високий або низький урожай і т. д.) — і ціна падає або злітає з неадекватною швидкістю.

Колівання фермерських доходів пов'язані й із змінами в самому попиті. Падіння попиту, що веде до падіння фермерських цін, через імобільність аграрних ресурсів не може бути компенсовано пропорційним скороченням виробництва. Таким чином, навіть короткострокові коливання в попиті призводять до різких коливань у фермерських доходах.

10. Найпоширеніша форма сільськогосподарського підприємства — селянське господарство, сімейна ферма. Для цього підприємства метою функціонування є добробут сім'ї, який не вичерпується грошовим доходом. Тому початкове положення теорії фірми про те, що підприємець завжди прагне до максимізації свого прибутку, для аграрного сектора в чистому вигляді непридатне.

Трансформаційні процеси у сфері сільського господарства, викликані проведенням економічних реформ і дією ряду об'єктивних соціально-економічних факторів, посиляли диференціацію регіонів України за рівнем розвитку. Особливо гостро це вплинуло на регіони аграрної орієнтації. Для цих регіонів протягом тривалого періоду були характерними централізована модель управління (з пріоритетом галузевих інтересів щодо територіальних) та планово-централізований механізм розподілу матеріально-технічних ресурсів [6, с. 88]. В умовах розвитку ринкових відносин і посилення децентралізації управлінських функцій держава суттєво знизила міру регулювання аграрного сектора й обмежила свою економічну діяльність у сфері АПК, що негативно позначилося на ефективності господарювання суб'єктів регіональних аграрних ринків і призвело до погіршення стану продовольчої безпеки на відповідній території.

Залишаються низькими темпи зростання доходів населення, що в умовах постійного збільшення цін на продо-

вольчі товари не дають можливості суттєво підвищити рівень споживання населенням продуктів харчування, насамперед м'ясної та молочної продукції. Іншими словами, заробітної плати не вистачало навіть на забезпечення потреби в основних продуктах харчування, не кажучи вже про продовольчі товари та послуги. У 2007 р. ситуація практично не змінилася [3, с. 4].

Низькою залишається якість продовольчих товарів. Кількість неякісної продукції в торговельній мережі по окремих видах продукції сягає 40—60 %. З перевіреної управлінням у справах захисту прав споживачів протягом 2007 р. продовольчої продукції загальною сумою 337,6 тис. грн товари на суму 87 тис. грн. були класифіковані як неякісні.

З огляду на це актуальною є необхідність формування принципово нової методології регіональної аграрної політики. Ця політика повинна мати комплексний характер і відмовитися від пріоритетності галузевих принципів управління, які часто не враховують економічних особливостей та рівня соціального та економічного розвитку регіону.

Нині питання практичного формування та реалізації активної регіональної аграрної політики значною мірою ускладнюється у зв'язку з відсутністю адекватного правового поля та сприятливої аграрної політики держави. Отже, з метою вирішення проблеми продовольчої безпеки необхідною є розробка нової аграрної політики держави, яка б визначала чіткі орієнтири та цілі розвитку агропромислового сектора країни з одночасною розробкою основних механізмів їх реалізації. Така політика повинна мати системний характер функціонування, охоплюючи не тільки сферу АПК, а й питання здорового харчування населення, якості та безпеки продовольства, розвитку сільських територій, наукового забезпечення.

Основою формування аграрної політики держави має стати аграрна доктрина, згідно з якою утверджуватимуться фундаментальні науково обґрунтовані принципи аграрних відносин, завдання та умови функціонування аграрного сектора відповідно до загальнонаціональних інтересів. При цьому доктрина повинна надавати право регіонам формувати власну аграрну політику, яка б реалізувалася з урахуванням її загальнодержавних положень, однак повніше враховувала соціально-економічні та екологічні особливості регіонів, що дасть можливість досягти максимального ефекту від реалізації такої політики, спрямованої на підвищення рівня продовольчої безпеки регіонів та, відповідно, усієї держави.

Першочерговий крок при розробці регіональної аграрної політики полягає у визначенні її пріоритетів. В економічно розвинутих країнах регіональна аграрна політика спрямована на вирішення переважно соціальних проблем, таких як розвиток сільського самоврядування, забезпечення зайнятості тощо. В Україні сучасна ситуація складається таким чином, що держава не гарантує забезпечення продовольчої

безпеки кожному з регіонів, оскільки не проводиться загальнонаціональна політика розвитку спеціалізації та міжгалузевого обміну, яка була б заснована на розрахунках коефіцієнтів регіональних витрат виробництва до середніх по країні умов господарювання. Іншими словами, кожен регіон змушений самостійно вирішувати проблему продовольчої безпеки, використовуючи в рамках даної території специфічні адміністративні методи.

Отже, нині основною метою регіональної аграрної політики повинно стати саме забезпечення продовольчої безпеки на відповідній території. Під нею розуміють такий еколого-економічний стан регіону, за якого всі її громадяни забезпечені якісним продовольством у необхідних кількості та асортименті, а це підтримує найвищий рівень їх фізичного і психічного здоров'я, що виражається в максимальній можливій тривалості життя. Для цього існують відповідні ресурси, потенціал і механізми постійного збереження такого стану (переважно власними силами регіону) для всіх верств населення, незалежно від зовнішніх і внутрішніх факторів та за умови забезпечення сталого розвитку економіки регіону.

Треба також врахувати, що при проведеної аграрної політики має підкреслюватися не тільки один економічний аспект, як це відбувається сьогодні. Зокрема, розвиток сільських територій не може бути врахований в економічному аспекті. Наприклад, безробіття в сільській місцевості пов'язане не тільки з виробництвом продовольства, а й з розвитком сільської промисловості, сфери послуг тощо. Отже, достатньою мірою необхідно враховувати такі важливі складові, як стан навколишнього середовища і добробут населення.

Таким чином, поняття "регіональна аграрна політика" можна визначити як діяльність, спрямовану на вирішення проблеми продовольчої безпеки регіону і соціальних питань у сільській місцевості з урахуванням необхідності збереження сприятливого стану навколишнього середовища на відповідній території.

У контексті викладеного основними завданнями аграрної політики регіонів мають стати: оптимальне розміщення та використання наявних ресурсів; раціоналізація регіональної структури управління аграрним сектором; формування виробничої, ринкової та соціальної інфраструктур регіону; створення та забезпечення діяльності регіональних інформаційних мереж продовольчої безпеки, зокрема щодо питань здорового харчування, якості та безпеки продовольчих товарів, у тому числі на радіаційно забруднених територіях; максимальне залучення місцевих регіональних агропромислових структур до насичення локальних ринків продукцією власного виробництва з метою переходу регіону на самозабезпечення продовольством; поліпшення стану навколишнього природного середовища та збереження природного генфонду; вирішення соціальних проблем сільського населення.

З огляду на це на рівні регіону виникає необхідність вироблення комп-

лексної науково обґрунтованої Програми продовольчої безпеки, яка була б практичним втіленням регіональної аграрної політики. Вказана Програма має визначати, зокрема, стратегію розвитку всього АПК регіону і сільськогосподарського виробництва як його основної ланки. У ній слід передбачити вирішення проблеми забезпечення населення продовольством, а переробної промисловості — сировиною. Для цього варто визначити потреби регіону у виробництві сільськогосподарської продукції відповідно до стандартів, які включають раціональну структуру продовольчого фонду на рівні рекомендованих норм споживання окремих продовольчих товарів, а також обсягів продукції, призначеної на експорт. Технічне вирішення такого підходу здійснюється на основі балансу виробництва та споживання сільськогосподарської продукції. Механізм складання балансу дає можливість визначити продовольчі ресурси регіону, їх надходження ззовні. У кінцевому підсумку встановлюється реальна недостача або надлишок певних видів продукції.

## ВИСНОВКИ

Отже, регіональна аграрна політика в рамках загальнодержавної аграрної політики повинна враховувати обмеженість ресурсів, здійснюватися в інтересах галузі, населення, регіону; сприяти ефективному поєднанню галузевих і територіальних принципів управління, створенню умов для всебічного розвитку територіальної складової національної економіки, найбільш повного використання природних ресурсів і трудового потенціалу, а також досягненню головної її мети — забезпечення регіональної продовольчої безпеки. Усе це слід пам'ятати при формуванні і реалізації регіональної аграрної політики. Для цього, насамперед, необхідною є розробка комплексної науково обґрунтованої регіональної Програми продовольчої безпеки, яка б стала практичним втіленням регіональної аграрної політики.

## Література:

1. Державне регулювання економіки / С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін. — К.: КНЕУ, 2003. — 316 с.
2. Стейкий екологічно безпечний розвиток і Україна: Навч. посіб. / Ф.В. Вольвач, М.І. Дробноход, В.Г. Дюканов та ін.; За ред. М.І. Дробнохода. — К.: МАУП, 2002. — С. 18.
3. Суржик О. Не в м'ясі сила, або чому лев спить 24 години на добу? // Дзеркало тижня. — 2001. — № 15 (339). — С. 4.
4. Шепотько Л., Прокопа І. Продовольча безпека та інтенсифікація сільськогосподарства // Віче. — 2001. — № 1. — С. 127—145.
5. Шкаберін В.М. Механізми державного регулювання системи продовольчої безпеки // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. — № 1 (27). — Ч.1. — С. 241—249.
6. Шумкова О.В. Формування повноцінних оптових ринків продовольства // Вісник СДАУ. Серія Фінанси і кредит. — Суми, 2005. — Вип. 1. — С. 86—89.