

**Олійник В.О.,**  
здобувач кафедри економічної  
політики ХарПІ НАДУ, м. Харків

## **Сучасний стан та механізм реалізації державної продовольчої політики України**

*Проаналізовано сучасний стан та рівень продовольчої безпеки України. Виділено проблемні аспекти та протиріччя формування державної продовольчої політики України. Визначено основні напрями удосконалення механізму реалізації державної продовольчої політики в сучасних умовах.*

**Ключові слова:** продовольча політика; механізм державного регулювання; економічна доступність продовольства; норми споживання продуктів харчування населенням; продовольча безпека.

**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 є сферою, що визначає всю соціальну організацію людини. В цьому значенні можна говорити про те, що від того який стан цієї сфери національного господарства, таким буде рівень розвитку суспільства і економіки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значна кількість науковців переймалася дослідженням питань рівня та напрямків державної політики забезпечення стабільності національної продовольчої сфери. Серед численних наукових розробок подібного спрямування можна виокремити праці таких учених, як Греков Л., Жаліло Я., Кузьмін А., Лозинська Т., Мірошниченко А., Русан В., Собкевич О., Клименко І., Скороход В., Ус І., Юрченко А. та ін. [1; 3; 4; 8]. Однак чимало питань стосовно визначення напрямків удосконалення механізму реалізації державної продовольчої політики, залишаються недостатньо дослідженими.

**Метою статті** є визначення сучасного рівня та напрямків удосконалення механізму реалізації державної продовольчої політики в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** За рівнем забезпеченості сільськогосподарськими угіддями (0,9 га на одного мешканця), Україна серед Європейських країн поступається лише Республіці Білорусь – 0,96 га на одну особу, а за забезпеченістю ріллею (0,7 га на одну особу) випереджає всі країни Європи. Серед країн світу за цим показником Україна поступається лише Канаді - 1,43 га та Росії - 0,85 га ріллі на одну особу. При цьому основний фонд орних земель України формують чорноземи (62%), що свідчить про високий потенціал, який має країна у виробництві сільськогосподарської продукції [8].

Слід зазначити, що наявний потенціал виробництва сільськогосподарської продукції України використовується недостатньо.

Так, потенційна здатність вітчизняних земель щодо продовольчого забезпечення, за оцінками різних експертів, знаходиться у межах від 150 до 500 млн. осіб. При цьому аграрне виробництво в Україні залишається серед провідних галузей економіки і складає близько 8,2 % ВВП, що майже вдвічі перевищує середньоєвропейський рівень [8].

Як наслідок, за рівнем виробництва основних видів сільськогосподарської продукції Україна перебуває на провідних позиціях в світі і практично за всіма позиціями має 100 % самозабезпеченості. Виняток становлять окремі види продукції, за якими рівень забезпеченості дещо нижчий: плоди, ягоди й виноград – 73,7 %, м'ясо та м'ясопродукти – 86,1 % (рис. 1) .

Однак, необхідно відзначити, що Україна за останні 20 років не тільки не примножила досягнутих успіхів в аграрному секторі, а навпаки, втратила деякі з них. Відсутність дієвих механізмів державного регулювання, обмеженість джерел фінансування привели до зниження обсягів виробництва в галузі.

Аналіз статистичних даних свідчить, що наявний стан продовольчого споживання в Україні можна охарактеризувати як загрозливий щодо життєзабезпечення населення, тому що фактичне споживання низки

найважливіших видів продовольства на душу населення в країні, хоча й збільшується в останні роки, однак значно нижче рекомендованих Інститутом харчування Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) України.

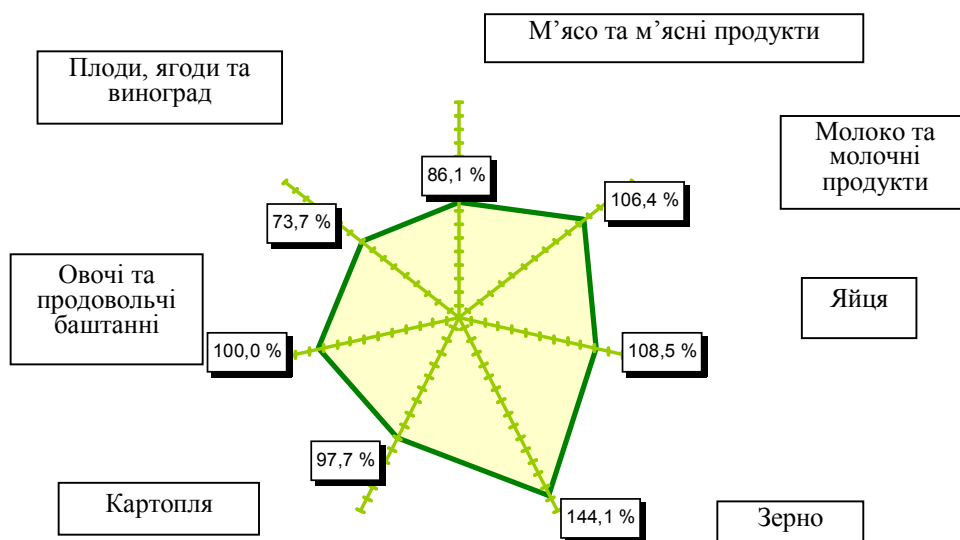


Рис. 1. Рівень самозабезпеченості основними видами продовольства в 2010 р. (відношення виробництва до внутрішнього використання в Україні, %) [7]

Так, дані табл. 1 свідчать, що рівень споживання окремих продуктів харчування в Україні в 2010 р. перебуває на критично низькому рівні (критично небезпечним рівнем споживання продовольства вважається половинний обсяг від науково обґрунтованих раціональних норм).

Найбільше відставання від раціонального споживання спостерігається за: плодами, ягодами і виноградом – на 46,7 %, молоком і молокопродуктами – на 45,7 %, м'ясом і м'ясопродуктами – на 35%, рибою та рибопродуктами – на 27,5%. У 2010 р. проти 2009 р. збільшилося споживання м'яса та м'ясопродуктів на 4,6% і становило 52 кг на одну особу, яєць – на 6,6% (290 штук), овочів та баштанних продовольчих культур – на 5,0% (143,5 кг), плодів, ягід та винограду – на 5,3% (48 кг). Проте споживання молока і молочних продуктів зменшилося до 206,4 кг на рік, або 97% до попереднього року, хліба та хлібопродуктів – 111,3 кг (99,4%), картоплі – 128,9 кг (96,9%),

риби – 14,5 кг (96%), цукру – 37,1 кг (97,6%), олії – 14,8 кг (94,8%).

Таблиця 1

Споживання продуктів харчування в Україні (на душу населення / рік), кг [7].

| Найменування продукту    | Раціональна норма | 1990р. | 2000р. | 2005р. | 2009р. | 2010р. | 2010 р. у % до |        |
|--------------------------|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------|--------|
|                          |                   |        |        |        |        |        | норми          | 1990р. |
| М'ясо і м'ясопродукти    | 80                | 68,2   | 32,8   | 39,1   | 49,7   | 52,0   | 65,0           | 76,2   |
| Молоко і молокопродукти  | 380               | 373,2  | 199,1  | 225,6  | 212,4  | 206,4  | 54,3           | 55,3   |
| Яйця, шт                 | 290               | 272    | 166    | 238    | 272    | 290    | 100            | 106,6  |
| Хліб і хлібопродукти     | 101               | 141,0  | 124,9  | 123,5  | 111,7  | 111,3  | 110,2          | 78,9   |
| Картопля                 | 124               | 131,0  | 135,4  | 135,6  | 133,0  | 128,9  | 104,0          | 98,4   |
| Овочі та баштанні        | 161               | 102,5  | 101,7  | 120,2  | 137,1  | 143,5  | 89,1           | 140,0  |
| Плоди і ягоди            | 90                | 47,4   | 29,3   | 37,1   | 45,6   | 48,0   | 53,3           | 101,3  |
| Олія рослинна всіх видів | 13                | 11,6   | 9,4    | 13,5   | 15,4   | 14,8   | 113,8          | 127,6  |
| Цукор                    | 38                | 50,0   | 36,8   | 38,1   | 37,9   | 37,1   | 97,6           | 74,2   |
| Риба                     | 20                | 17,5   | 8,4    | 14,4   | 15,1   | 14,5   | 72,5           | 82,6   |

Слід відзначити, що українським законодавством визначені також мінімальні норми споживання основних продуктів харчування населенням України, які затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2000 р. № 656 «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення», а саме: м'ясо і м'ясопродукти – 52 кг / на душу населення на рік; молоко і молокопродукти – 341 кг, яйця – 231 шт.; хліб і хлібопродукти – 94 кг; картопля – 96 кг; овочі та баштанні – 105 кг; плоди і ягоди – 68 кг; олія рослинна всіх видів – 8 кг; цукор – 32 кг; риба – 12 кг / на душу населення на рік [5].

Тобто, фактичні норми споживання населенням України окремих видів харчування нижчі навіть за мінімальні норми, а саме: за плодами, ягодами та виноградом – на 21,6 %, молоком і молокопродуктами – на 39,5 %.

За трьома продовольчими групами, а саме: "хліб і хлібопродукти", "картопля", "олія" фактичне споживання перевищило раціональну норму. Таке перевищення є свідченням незбалансованості харчування населення, яке намагається забезпечити власні потреби за рахунок економічно доступніших продуктів рослинного походження.

В той же час спостерігається низький рівень споживання продуктів тваринного походження в раціоні населення. Основну частину калорій українці споживають разом із продукцією рослинного походження, натомість 27,1 % середньодобового раціону забезпечується за рахунок споживання продукції тваринного походження, що у 2 рази нижче за встановлений пороговий критерій (55 %). Недостатнє споживання населенням продуктів тваринного походження пов'язано з тим, що значна частина споживачів вимушено відмовляються від купівлі дорогої тваринницької продукції (низька платоспроможність), і віддають перевагу більш дешевим продуктам рослинного походження – хлібу, крупам, картоплі.

Слід зазначити, що за підсумками 2010 р. калорійність середньодобового споживання продуктів харчування населенням України у розрахунку на одну особу знизилась у порівнянні з 2009 р. на 0,4 % і склала 2933 ккал [7]. Для порівняння, в Західній Європі середньодобовий раціон харчування населення складає 3500 калорій, в США – 3600 [1; 3].

Отже, проаналізуємо порогові значення основних індикаторів стану продовольчої безпеки України за останні 4 роки (табл. 2).

Слід зазначити, що державна політика продовольчого забезпечення з набуттям Україною незалежності кардинально змінилася. Так, в умовах директивної економіки розподільна система, виходячи з принципу «соціальної справедливості і загальної рівності», могла забезпечити мінімальний рівень, достатній з фізіологічної точки зору, але виявилася

малопродатною, щоб задовольняти зростаючі потреби людей. Дефіцитний продовольчий ринок випробовував тиск з боку величезної грошової маси і доводилося вирішувати проблему збалансованості грошових доходів і товарної пропозиції.

Таблиця 2

Індикатори та порогові значення індикаторів стану  
продовольчої безпеки України [1]

| № з/п | Індикатор, одиниця виміру   | Порогове значення* | Фактичне значення |       |       |       |
|-------|---|--------------------|-------------------|-------|-------|-------|
|       |   |                    | 2007              | 2008  | 2009  | 2010  |
| 1.    | Добова калорійність харчування людини, тис. ккал                    | не менше 2,5       | 2,9               | 3,0   | 2,9   | 2,9   |
| 2.    | Споживання м'яса та м'ясо-продуктів (за рік / особа), кг            | не менше 80        | 45,7              | 43,1  | 49,7  | 52,0  |
| 3.    | Споживання молока та молокопродуктів (за рік / особа), кг           | не менше 380       | 224,6             | 225,2 | 212,4 | 206,4 |
| 4.    | Споживання яєць (за рік / особа), шт.                               | не менше 290       | 252               | 245   | 272   | 290   |
| 5.    | Споживання риби та рибопродуктів (за рік / особа), кг               | не менше 20        | 15,3              | 14,3  | 15,1  | 14,5  |
| 6.    | Споживання цукру (за рік / особа), кг                               | не менше 38        | 40                | 39,9  | 37,9  | 37,0  |
| 7.    | Споживання олії та інших рослинних жирів (за рік / особа), кг       | не менше 13        | 14,3              | 14,4  | 15,4  | 14,6  |
| 8.    | Споживання картоплі (за рік / особа), кг                            | не менше 124       | 130,4             | 135,0 | 133,0 | 127,5 |
| 9.    | Споживання овочів та баштанних (за рік / особа), кг                 | не менше 161       | 118,4             | 119,5 | 137,1 | 144,1 |
| 10.   | Споживання фруктів, ягід, горіхів та винограду (за рік / особа), кг | не менше 90        | 42,1              | 41,1  | 45,6  | 48,0  |
| 11.   | Споживання хлібу та хлібопродуктів (за рік / особа), кг             | не менше 101       | 115,9             | 120,0 | 111,7 | 111,0 |
| 12.   | Рівень перехідних запасів зерна, % від річного споживання           | не менше 17        | 6,7               | 23,0  | 22,0  | 16,3  |
| 13.   | Виробництво зерна на 1 особу за рік, т                              | не менше 0,8       | 0,6               | 1,1   | 0,9   | 0,9   |
| 14.   | Індикатор економічної доступності продуктів харчування, %           | не більше 60       | 53,2              | 50,8  | 51,8  | н.д.  |

\*Порогові значення індикаторів стану продовольчої безпеки держави визначено Методикою розрахунку рівня економічної безпеки України, затвердженою Наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 р. № 60.

В подальшому, такою ж малопродатною виявилася і політика лібералізації ринку, або політика "шокової терапії", через яку велика кількість українців виявилася на межі голоду. Ситуація, що склалася на продовольчому ринку представляла, по суті, віддзеркалення початку 80-90 років ХХ століття, тільки тепер йдеться про тиск продовольчих товарів на обмежений бюджет середнього українця.

Про це свідчить індикатор економічної доступності продуктів харчування, який у 2009 р. становив 51,8 % при граничному критерії 60 % (витрати домогосподарств становили 2754,08 грн. / міс., з яких на харчування - 1426,1 грн. / міс.). Слід зазначити, що існують розрахунки та статистичні дані, які значно відрізняються від наведених вище даних щодо економічної доступності продуктів харчування (що говорить про доцільність узгодження науково-методичних підходів щодо розрахунку цього показника).

Так, за даними Міністерства аграрної політики та продовольства, в 2009 р. показник питомої ваги витрат населення на продукти харчування в загальному обсязі витрат складав 61,0%, що перевищує існуюче порогове значення цього показника (табл. 3).

Таблиця 3

## Структура споживчих витрат домогосподарств, % [5]

| Види споживчих витрат | 2000 р. | 2005 р. | 2006 р. | 2007 р. | 2008 р. | 2009 р. |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Продовольчі товари    | 72,8    | 65,3    | 61,7    | 59,8    | 59,0    | 61,0    |
| Непродовольчі послуги | 11,8    | 21,6    | 23,7    | 24,6    | 24,3    | 22,4    |
| Послуги               | 15,4    | 13,1    | 14,6    | 15,6    | 16,7    | 16,6    |

Слід зазначити, що для економічно розвинутих держав цей показник коливається від 10 до 15%, в Словенії населення витрачає на їжу 17% всіх витрат, а в Польщі - близько 30% коштів власного бюджету, то для України цей показник в останні роки варіює в межах граничного показника 60%, що свідчить про загрозу продовольчій безпеці України.

Слід відзначити, що зростання соціального напруження через підвищення цін на продовольство і збільшення питомої ваги витрат домогосподарств на харчування вище 60 % ускладнює проведення виваженої державної політики підвищення рівня продовольчої безпеки України в контексті забезпечення економічної доступності продовольства.

В основі державного регулювання економічної доступності продуктів харчування в Україні лежить контроль за цінами на соціально значущі види продовольства. Базовим документом державної політики регулювання роздрібних “продуктових цін” є Постанова Кабміну № 1548 від 25 грудня 1996 р. «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів).

Згідно цієї постанови ціни в Україні регулюють міністерства, відомства і національні комісії, рівень рентабельності і торгові націнки — місцеві органи влади в особі структурних підрозділів Ради Міністрів АР Криму, обл- і міськдержадміністрацій. Вони встановлюють максимальні рівні рентабельності і торгових націнок на дитяче харчування, а також торгові націнки до оптових цін виробників муки, хлібу, макаронних виробів, круп, цукру, телятини, соняшникової олії та інших продуктів. Також ціни на продукти харчування може встановлювати Кабінет Міністрів України (мінімальні ціни на цукор і буряк) [6].

На наш погляд, лише обмеження рентабельності виробництва продовольства та контроль за рівнем торгових націнок не підвищить рівень економічної доступності продуктів харчування для населення, а може, навпаки, спричинити зменшення обсягу їх виробництва.

Адже ще М. Фрідман, американський вчений, лауреат Нобелівської премії за досягнення в сфері аналізу споживання, грошового обігу та розробки монетарної теорії зазначав: «Якщо влада бажає створити дефіцит, наприклад помідорів, їй достатньо просто прийняти закон, який забороняє продавати їх дорожче, ніж за 2 центи за фунт» [4].

Тим більше, що для врегулювання даної ситуації у держави є й інші



механізми. Так, Законом №758 від 17.06.99 р. “Про державне регулювання виробництва і реалізацію цукру” передбачено, що нівелювати різке підвищення цін на продукт повинен Держрезерв і Аграрний фонд за рахунок проведення товарних інтервенцій [2] (і цей механізм доцільно застосовувати й для інших видів продовольства).

Отже, вищевикладене свідчить про те, що зміст державного регулювання економічної доступності продуктів харчування в Україні, як складової національної продовольчої безпеки полягає, головним чином, в обмеженні рентабельності виробництва соціально значущих видів продовольства і контролі за рівнем націнок. Проте, головним механізмом рішення цієї проблеми, на наш погляд, повинно стати створення умов для підвищення рівня платоспроможного попиту населення. Тому що внаслідок відставання темпів зростання платоспроможності населення від темпів подорожчання продуктів харчування в окремі роки спостерігається зниження ємності внутрішнього ринку України по окремих продуктах харчування.

Так, в 2010 р. в Україні спостерігалася тенденція зменшення обсягів споживання населенням деяких видів продуктів харчування у порівнянні з попереднім 2009 р. Зниження середньодушового споживання призвело до скорочення ємності внутрішнього ринку за шістьма основними групами продовольства, а саме за групами: хліб і хлібопродукти (на 1,1 %), молоко і молокопродукти (на 3,6 %), риба і рибопродукти, картопля (на 4,3 %), цукор (на 2,6 %) та олія рослинна всіх видів (на 5,8 %). Особливо негативною тенденцією 2010 р. є зменшення в раціоні населення тих видів продовольства, споживання яких найбільше відстає від раціональних (і навіть мінімальних) норм, тобто молочних та рибних продуктів [1].

Зростання цін спонукає державу до відповідних регуляторних заходів. Зокрема, такими заходами можуть бути адміністративне обмеження цін, поширення експортного квотування (квотування експорту зернових в умовах зростання світових цін на продовольство має певну дієвість щодо гальмування підвищення внутрішніх цін, проте призводить до втрати

потенційно можливого ефекту від розширення можливостей збуту сільськогосподарської продукції на зовнішніх ринках), здійснення імпорتنих інтервенцій тощо. Такі заходи дестимулюють виробництво, знижують інвестиційну привабливість аграрної галузі, ведуть до погіршення фінансового становища сільгоспвиробників та, в кінцевому рахунку, до подорожчання продовольчої продукції.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Отже, спроба розв'язати проблему повного задоволення зростаючих потреб людей в якісних висококалорійних продуктах харчування лише за допомогою директивного планування і адміністративних методів є непродуктивною. А результатом реалізації екстенсивної моделі розвитку аграрного сектору за роки незалежності став той факт, що деякі показники продовольчої безпеки України опинилися за межами порогових значень, що вимагає відповідного оперативного та адекватного реагування з боку держави. І головним механізмом вирішення цієї проблеми, на наш погляд, повинно стати створення умов для розвитку сільського господарства, всіх сфер продовольчого ринку, а також підвищення рівня платоспроможного попиту населення країни, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### **Список використаних джерел:**

1. Жаліло Я. Ризики світової продовольчої кризи та виклики для України. Аналітична записка // Я. Жаліло, О. Собкевич, В. Русан, А. Юрченко, І. Клименко, В. Скороход, І. Ус [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор. : <http://www.niss.gov.ua/articles/401/>
2. Закон України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» від 17.06.1999. № 758-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор. : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/t990758.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/t990758.html)
3. Лозинська Т. М. Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації : [монографія] / Т. М. Лозинська. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ

“Магістр”, 2007. – 272 с.

4. Морина Б. Бесцентно // Б. Морина // Бизнес. – 2012. – № 15 (1002). – 59 – 60. – (09 апр.).

5. Панорама аграрного сектора України – 2009 / Міністерство аграрної політики України. – К., 2010. – 80 с.

6. Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів). Постанова Кабміну № 1548 від 25 грудня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор. : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1548-96-%D0%BF>

7. Сільське господарство України : Стат. щоріч. за 2010 рік / за заг. кер. Ю. М. Остапчука ; Держкомстат України. – К., 2011. – 384 с.

8. Сучасна земельна політика України / Юрченко А.Д., Греков Л.Д., Мірошніченко А.М., Кузьмін А.В. – К.: Інтертехнологія, 2009. – 260 с.

### ***Olynyk V.O. The modern state and mechanism of realization of state food policy of Ukraine***

The analysis of the modern state and food strength security of Ukraine is done. Problem aspects and contradictions of providing of necessary food strength security of Ukraine are selected. Basic directions of improvement of mechanism of government control of national food safety in modern terms are definite.

**Keywords:** food safety; mechanism of government control; economic availability of food; norms of consumption of food stuffs by the population; structure of consumer charges.

### ***Олейник В.А. Современное состояние и механизм реализации государственной продовольственной политики Украины.***

Проанализировано современное состояние и уровень продовольственной безопасности Украины. Выделены проблемные аспекты и противоречия формирования государственной продовольственной политики Украины. Определены основные направления усовершенствования механизма реализации государственной продовольственной политики в современных условиях.

**Ключевые слова:** продовольственная политика; механизм государственного регулирования; экономическая доступность продовольствия; нормы потребления продуктов питания населением; продовольственная безопасность.