

УДК 338.431

Загурський О. М.

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ УМОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ПРОДУКЦІЇ АГРАРНОГО СЕКТОРУ

Проведено теоретико-методологічне дослідження забезпечення інституціональних умов для підвищення якості продукції аграрного сектору України. Розглянуто проблеми низької конкурентоспроможності національних продуктів харчування на світових продовольчих ринках. Визначено, що якість харчової продукції залежить як від виробників, так і від інститутів якості (формальних і неформальних). Відзначено вплив неформальних інститутів якості на ефективність формальних. Запропоновано заходи державної конкурентної політики, спрямовані на створення інституціональних умов забезпечення якості харчової продукції.

Ключові слова: аграрний сектор; державне регулювання якості; інститути якості; конкурентоспроможність; продукти харчування; стандарти якості.

У середині ХХ ст. практично в усіх країнах основними показниками конкурентоспроможності аграрних підприємств вважалися кількість виробленої продукції та її ціна. Чим вищим був перший показник і нижчим другий, тим більші конкурентні переваги мав агровиробник. Подальший розвиток агропродовольчих ринків та підвищення рівня життя населення зумовили виникнення поряд із конкуренцією цін конкуренції якості: більшість споживачів, приймаючи рішення про купівлю певного продукту харчування, насамперед звертали увагу на його якісні характеристики. Отже, конкурентоспроможною ставала лише та продукція, яка мала, за інших рівних умов, вищу якість. Більше того, якість стає одним з основних факторів зростання суспільного добробуту, національною ідеєю й чинником виміру життєздатності та конкурентоспроможності країн на світовому ринку. Орієнтація на якість упродовж усіх етапів відтворювального процесу спонукала провідні країни до створення цілісної системи якості для всіх аспектів життя суспільства та розроблення спеціальної теорії управління якістю.

Великий внесок у розвиток теорії якості зробили зарубіжні вчені Е. Демінг, Дж. Джуран, К. Ісікава, Ф. Кросбі, Т. Тагуті та ін. Вплив економічних інститутів на зменшення трансакційних витрат під час виробництва та обміну продукції певної якості досліджували А. Алчіан, Р. Капелюшников, Р. Коуз, О. Вільямсон, А. Шастітко та ін. Проблеми якості продовольчої продукції в Україні висвітлювали праці Т. Осташко, Б. Пасхавера, А. Черкасова та ін. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених якості продукції загалом і продукції аграрного сектору зокрема, малодослідженими залишаються питання забезпечення інституціональних умов для підвищення якості продукції цього сектору.

© Загурський О. М., 2014

Метою статті є теоретико-методологічне дослідження проблеми забезпечення інституціональних умов для підвищення якості продукції аграрного сектору України.

Якість як економічна категорія відображає сукупність властивостей продукції, що зумовляють ступінь її придатності задовольняти потреби людини відповідно до призначення, а з точки зору гігієни харчування – комплекс властивостей, котрі визначають ступінь придатності продукту для харчування населення. Насамперед це властивості, що характеризують харчову, в тому числі біологічну, повноцінність – органолептичні та фізико-хімічні властивості, вміст білків, рослинних жирів, вуглеводів, вітамінів, макро- та мікроелементів, засвоєння харчових речовин та ін.

На жаль, більшість населення України не має доступу до якісного й повноцінного харчування. Хоча останніми роками середньодобова поживність раціону українця постійно зростала й у 2012 р. становила 2954 ккал [1], це лише на 18,2 % перевищувало граничний допустимий критерій (2500 ккал) [2]. При цьому, як і в попередні роки, основну частину калорій (71,4 %) українці споживали разом із продукцією рослинного походження, а на продукцію тваринного походження припадало 28,4 % (за рекомендованої норми 55 %). Раціон середньостатистичного українця залишався незбалансованим, у ньому переважали картопля, хліб та хлібопродукти, рослинні жири, яйця, цукор, овочі й баштанні культури, натомість м'яса та м'ясопродуктів, молока та молокопродуктів, риби та рибопродуктів і плодів та ягід катастрофічно бракувало. Такий раціон свідчить про намагання населення забезпечити власні потреби за рахунок економічно доступніших продуктів харчування і характеризує нашу країну як бідну. У 2012 р. з 3591,76 грн сукупних місячних витрат домогосподарств населення більшість становили витрати на продукти харчування (1866,74 грн). Індикатор доступності продуктів харчування дорівнював відповідно 52 % за його 60-відсоткового граничного значення [3]. За таких умов критерій якості не був домінантним і не стимулював виробників до його підвищення, на внутрішньому ринку основним фактором для бізнесу і споживача залишалася доступність продуктів харчування, тобто ціна.

Інша ситуація виникає з виходом української аграрної продукції на зовнішні ринки. На сьогодні більшість вітчизняних продуктів харчування через невідповідність міжнародним нормам якості та безпечності не можуть конкурувати з аналогічною зарубіжною продукцією. На міжнародних аграрних ринках обсяг реалізації виробленої в Україні продукції зростає лише завдяки сировинним матеріалам. Це також є вагомим внеском в економіку країни, проте пріоритетності набуває збільшення експорту продукції з вищою доданою вартістю. Яскравий приклад – статистика молочної продукції: Україна за обсягом експортує продукції втричі більше, ніж імпортує, а за вартістю, навпаки, – втричі менше [4]. Це свідчить про те, що імпортна продукція має вищу якість, а відповідно і більшу додану вартість, ніж експортована українськими виробниками. Успішним на міжнародних ринках є лише досвід продажу вітчизняного зерна та технічних культур (особливо соняшникової олії). Як зазначають фахівці, проблема низької конкурентоспроможності вітчизняної продукції відображає рівень розвитку матеріально-технічної бази, якос-

ті й безпечності сировини та технології переробки. На зовнішньоекономічну діяльність суб'єктів агропромислового комплексу впливає низка негативних явищ:

- низька ефективність виробничих технологій;
- невідповідність структури українського експорту попиту країн – імпортерів продукції АПК;
- недотримання переважною більшістю підприємств міжнародних екологічних вимог до виробництва аграрної продукції;
- низька якість продукції, оскільки її виробляють здебільшого дрібні приватні підприємства, обмежені у фінансових та інформаційних ресурсах;
- зайнятість у виробництві аграрної продукції переважно осіб без належної фахової підготовки, внаслідок чого виготовлена продукція втрачає конкурентні переваги не лише на зовнішньому, а й на внутрішньому ринку [5].

Погоджуючись з певними науковцями стосовно того, що якість харчової продукції забезпечується і гарантується виробниками незалежно від етапу харчового ланцюга, на якому вони працюють, і що вони несуть повну відповідальність за якість та безпечність харчових продуктів, котрі виробляються й постачаються ними на споживчий ринок, варто зауважити: категорія “якість” має відносний характер і суттєво залежить від того, з чим порівнюється, – стосовно чого формулюється її адекватна характеристика (критерії оцінки). Як зазначав відомий американський спеціаліст Е. Демінг, на 85 % вирішення проблеми якості залежить не від людей, а від системи управління якістю [6], тобто інститутів якості, які встановлюють певні межі якості продуктів харчування (норми, правила та механізми примусу до їх виконання). Проте система управління кожного підприємства чи організації не може ефективно функціонувати окремо від систем вищого порядку, наприклад, міністерств, органів виконавчої влади регіону, врешті-решт соціальних і політичних систем управління у державі взагалі. Жорсткі обмеження на якість і час зумовлюють необхідність створення спеціальних інституціональних умов, що забезпечать ефективне управління угодами [7].

Слід зазначити, що українська система державного регулювання якості й безпечності продуктів харчування нині не повною мірою відповідає вимогам СОТ, і більшість країн її не визнає. Незважаючи на те, що в Україні діє безліч формальних інститутів, спрямованих на регулювання й забезпечення зростання якості товарів і послуг, до яких можна віднести національну систему стандартизації і сертифікації, добровільну сертифікацію товарів і послуг, національні програми та премії у сфері якості, засоби індивідуалізації продукції, інститут захисту прав споживачів, рекламу та ін., дані статистичних органів свідчать про їхню недостатню ефективність. Останнє відображається в нестійкій динаміці кількості виявлених вітчизняних товарів неналежної якості, переважній сировинній спрямованості українського експорту аграрних продуктів через низьку конкурентоспроможність готової продукції і невідповідність її характеристик вимогам міжнародних стандартів. До того ж у сучасних умовах надзвичайно складно, майже неможливо, контролювати продукти харчування за всіма забруднюючими речовинами, генетично мо-

дифікованими складовими, оскільки це надто дорого, а кількість лабораторій, спроможних провести потрібний аналіз, обмежена.

Наявна система державного контролю та нагляду за якістю продуктів харчування не адекватна змінам умов виробництва й обігу сільськогосподарської сировини, продукції та продовольства, що відбулися в процесі реформування економіки країни. Застосування застарілих інструментів регулювання помітно шкодить експортному потенціалу, знижує конкурентоспроможність аграрного сектору, дає можливість експортувати продукцію тваринництва лише до обмеженого кола країн (переважно СНД та Африки). У цьому аспекті є двояка загроза як обмежень реалізації української харчової продукції на світових ринках, так і реалізації на території України продукції, що не відповідає вимогам ЄС і містить забруднюючі речовини й генетично модифіковані складові. Відповідно забезпечити споживачів безпечними та якісними продуктами можна за умови удосконалення технологій і контролю на всіх етапах виробництва й життєвого циклу підприємства та розвитку національних систем контролю харчових продуктів, які ґрунтуються на наукових і керівних принципах й охоплюють усі сектори харчового ланцюга.

Основними завданнями національних систем контролю продуктів харчування, проголошеними Продовольчою і сільськогосподарською організацією ООН (ФАО) і Всесвітньою організацією охорони здоров'я (ВООЗ), є:

- захист здоров'я населення шляхом зниження ризику хвороб харчового походження;
- захист споживачів від антисанітарного стану, неправдивого маркування чи фальсифікації під час виробництва продуктів харчування;
- сприяння економічному розвитку завдяки збереженню довіри споживачів до харчової системи;
- забезпечення міцної нормативної основи для внутрішньої та міжнародної торгівлі [8].

Посилене стимулювання вимогливості до якості продукції всіх суб'єктів економіки – бізнесу, держави, населення – може стати одним із ключових чинників економічного зростання загалом. Найважливіше, що без вимогливості до якості продукції не виникнуть стимули до активного підвищення технічного рівня виробництва, масового впровадження нових технологій, масштабного попиту на інновації, а відтак не розвиватиметься конкурентоспроможна економіка. Для реалізації вказаних заходів доцільно здійснити серйозні перетворення саме на інституціональному рівні. Слід підтримувати перехід вітчизняної продукції на системи вимог (КО 9001, "Євро-4" тощо) до якості та технічного рівня продукції. Це потребує значних витрат, віддача від яких з'явиться не відразу, тому варто замислитися, як держава і бізнес надаватимуть підтримку виробникам сучасної продукції [9]. Крім того, в умовах асиметричного розподілу інформації про індивідуальні якісні характеристики і переваги певного продукту харчування виникає необхідність широкого застосування інституту торгових марок і брендів. Адже назва фірми з позитивною репутацією, що може запобігти невизначеності якості послуг, котрі надаються споживачам, постає як суспільне благо для всіх учасників ринку [10].

Визначені проблеми насамперед потребують гармонізації вітчизняного законодавства до вимог європейських і міжнародних стандартів. Основою для цього є План дій “Україна – Європейський Союз”, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.02.2005 № 36-р та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом. У цьому документі зазначається, що “імплементція Плану дій значно наблизить українське законодавство, норми та стандарти до законодавства Європейського Союзу, закладе міцну основу для подальшої економічної інтеграції, включаючи через спільні зусилля у напрямі Зони вільної торгівлі”. Зокрема, у п. 8 “Санітарні та фітосанітарні заходи” з метою підвищення безпеки продуктів харчування для споживачів та спрощення торгівлі за допомогою проведення реформ та модернізації санітарної і фітосанітарної сфери задекларовано:

- забезпечити імплементцію Угоди СОТ щодо застосування санітарних і фітосанітарних заходів після вступу України до СОТ, зокрема шляхом визначення центрального інформаційного підрозділу та створення оперативної системи інформаційного забезпечення;
- приєднатися до Комісії Кодексу Аліментаріус (Codex Alimentarius Commission) та Міжнародної конвенції про захист рослин;
- провести порівняльне оцінювання системи санітарного та фітосанітарного контролю в Україні та ЄС;
- здійснити перегляд переліку заходів, які потрібно вжити для поступового наближення до норм законодавства ЄС у сфері санітарного та фітосанітарного контролю та відповідних інституцій, зі створенням часових графіків та механізму фінансування. Прискорити реалізацію ефективних реформ у цій сфері (наприклад, чіткий розподіл повноважень між окремими інституціями, принципи Директиви 96/22 про заборону речовин та Директиви 96/23 про моніторинг залишкових речовин);
- провести порівняльний аналіз законодавства ЄС та України у сфері гігієни продуктів харчування, у тому числі обробки харчових продуктів. У разі необхідності розробити заходи щодо гармонізації законодавства у зазначеній сфері, а також план їх фінансування;
- забезпечити прогрес у наближенні до законодавства ЄС у сфері відстеження харчового ланцюга “від поля до столу” загальних принципів і вимог до безпеки продуктів харчування (Регламент 178/2002/EC);
- ефективно імплементувати систему Hazard Analysis Critical Control Point на підприємствах та в органах контролю, включаючи галузь рибного господарства;
- здійснити перевірку мережі державних лабораторій та визначити державні метрологічні лабораторії у санітарній та фітосанітарній сфері, приділивши особливу увагу забезпеченню необхідним обладнанням і належним методом аналізу (тестування залишків), а також підготовці до їхньої акредитації згідно зі стандартами ISO.

Для приведення у відповідність вітчизняного законодавства та національної системи технічного регулювання з вимогами СОТ ухвалено ряд законів та підзаконних нормативних актів:

- Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18.03.2004 № 1629-IV;
- Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про метрологію та метрологічну діяльність” від 15.06.2004 № 1765-IV;
- Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини” від 06.09.2005 № 2809-IV;
- Закон України “Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності” від 01.12.2005 № 3164-IV;
- Закон України “Про дитяче харчування” від 14.09.2006 № 142-V;
- Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про ветеринарну медицину” від 16.11.2006 № 361-V;
- Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про безпечність та якість харчових продуктів” щодо інформування громадян про наявність у харчових продуктах генетично модифікованих організмів” від 17.12.2009 № 1778-VI;
- Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про захист рослин” від 17.02.2011 № 3042-VI;
- постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження “Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади” від 11.05.2006 № 614;
- постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для гармонізації національних стандартів з міжнародними та європейськими” від 28.09.2011 № 1009;
- наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України “Про затвердження Положення про Державну службу з карантину рослин України” від 08.05.2007 № 310 та ін.

Разом із тим чинними залишаються деякі закони (“Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення”, “Про захист прав споживачів” тощо), які не тільки не узгоджені з нормами європейського законодавства, а й навіть не приведені у відповідність із вказаними законами ні протягом шести місяців, як вимагає законодавство, ні сьогодні.

Посилення вимог, що висуваються до практичної діяльності у виробництві харчових продуктів і продовольчої сировини, висвітлило й іншу проблему, пов’язану із суттєвим відставанням чинної нормативно-методичної бази, галузі лабораторних досліджень і вимірювальної техніки від утвореного законодавчо-правового поля. Україна опиняється в ситуації, за якої незавершеність формування національної системи технічного регулювання стає визначальним чинником, що вносить елементи дезорганізації у проведення експортно-імпортних операцій. Так, у зв’язку з недостатнім рівнем гармонізації вітчизняних стандартів з європейськими і світовими та низьким рівнем їх упровадження в національну економіку, зокрема агропродовольчий комплекс, незавершеністю формування національної системи технічного регулювання постала низка проблем, неузгодженостей, додаткових ризиків, загроз

і навіть небезпек [11]. І хоча 2006–2008 рр. були ознаменовані суттєвими зрушеннями у напрямі гармонізації національних стандартів (у 2006 р. було гармонізовано з міжнародними і європейськими стандартами 628 національних стандартів, 2007 р. – 935, у 2008 р. – 1052 [12]), у подальшому через брак коштів темпи приведення національних стандартів у відповідність зі світовими стандартами уповільнилися. Якщо у 2012 р. згідно з Національним планом дій було передбачено гармонізацію близько 3000 міжнародних та європейських стандартів, то прийнято було лише 74 стандарти. Передбачених у державному бюджеті 11 млн грн та більше 10 млн грн від ЄС до виконавців робіт не надійшло [13].

Не покращує ситуацію і відсутність єдиного органу контролю за якістю та безпечністю продуктів харчування, який би об'єднав відомства з розроблення стандартів із відомствами, які відповідають за їх дотримання. Створена в 2011 р. Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України [14], яка декларує себе єдиним компетентним органом щодо дотримання норм у галузі контролю за якістю і безпечністю продуктів харчування, поки дублює свої функції з іншими службами та структурами (Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, Департамент державного санітарно-епідеміологічного нагляду Міністерства охорони здоров'я України), на сьогодні також відповідальними у цій сфері.

Проте, на наш погляд, поряд із формальними інститутами якості важливе, а можливо, й вирішальне значення для зниження трансакційних витрат при виробництві й обміні товарів певної якості мають неформальні інститути. Це пов'язано з тим, що опортуністична поведінка економічних агентів є проблемою не стільки відсутності ефективних законів, які передбачають норми дій і примусу за неналежне їх виконання, скільки браку відповідних знань та виховання, культурних, моральних і духовних цінностей. Як зазначає відомий спеціаліст у галузі якості К. Ісікава, “якість починається і закінчується навчанням” [15]. Навіть наявні формальні інститути, що сигналізують про якість (знаки відповідності, бренди, торгові марки, реклама), можуть стати неефективними, якщо в суспільстві немає довіри до джерел цих інститутів, має місце корупція в органах сертифікації та стандартизації. У сфері якості важлива і персоніфікована взаємна довіра між виробником і споживачем, продавцем і покупцем, і довіра до абстрактних систем – інститутів якості. Довіра закладає основу для формування та розвитку соціального капіталу, утворення національної ідеології, спрямованої на культивування в особистості прагнення до добросовісного виконання посадових обов'язків і професійного зростання.

Отже, якісні характеристики більшості вітчизняних продуктів харчування, через слабку матеріально-технічну і технологічну базу підприємств, недосконалу інституціональну структуру та невідповідність міжнародним нормам якості й безпечності, не можуть конкурувати з аналогічною зарубіжною продукцією. Наявна система державного контролю та нагляду за якістю харчових продуктів не адекватна змінам умов виробництва й обігу сільськогосподарської сировини, продукції та продовольства, що відбулися в процесі реформування економіки. Сучасний стан формальних інститутів якості ви-

переджає зміни в неформальних інститутах. Як наслідок, слабкий розвиток останніх суттєво знижує ефективність формальних інститутів, а нерозвинута культура споживання не дає змоги широко використовувати інститут захисту прав споживачів.

Подальші дії держави та суспільства мають спрямовуватися на:

- створення єдиного державного інституту контролю за якістю і безпекою харчових продуктів з метою об'єднання відомств із розроблення стандартів з відомствами, які відповідають за їх дотримання;
- розроблення інституціональних меж діяльності підприємств, що передбачають стимулювання, контроль і регулювання якості виробленої ними харчової продукції незалежно від етапу харчового ланцюга, на якому вони працюють;
- стимулювання переходу від виробництва вітчизняних “знеособлених” продуктів харчування до випуску таких продуктів з надійними брендами;
- екологізацію аграрного виробництва, що передбачає розвиток природоохоронної системи використання земельних, водних і лісових ресурсів;
- формування за участю засобів масової інформації системи громадської освіти і виховання культури виробництва та споживання.

Список використаних джерел

1. Дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Деякі питання продовольчої безпеки: методика визначення основних індикаторів продовольчої безпеки: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1379.
3. Дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Козаченко Л. В Украине нужно менять политику аграрной отрасли / Л. В. Козаченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apk-inform.com/ru>.
5. Черкасов А. В. Управление качеством та конкурентоспособностью функционирования социально-экономических систем : монография / А. В. Черкасов, О. В. Родіонов, В. О. Артеменко. – Луганськ : Ноулідж, 2010. – С. 11–12.
6. Деминг Э. Выход из кризиса: новая парадигма управления / Э. Деминг. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2007. – 370 с.
7. Menard C. On Clusters, Hybrids and other Strange Forms. The Case of the French Poultry Industry / C. Menard // Journal of Institutional and Theoretical Economics. – 1996. – Vol. 152. – № 1. – P. 162–164.
8. Assuring food safety and quality: guidelines for strengthening a national food control systems // FAO Food and Nutrition Paper 76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/foodsafety/publications/fs_management/guidelines_foodcontrol/en.
9. Блохин А. А. Институциональные рамки и факторы экономического роста России в перспективе / А. А. Блохин // Проблемы прогнозирования. – 2012. – № 6 (135). – С. 57.
10. Шаститко А. Е. Новая институциональная экономическая теория ; 3-е изд., перераб. и доп. / А. Е. Шаститко. – М. : Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2002. – С. 369.

11. Виклики і шляхи агропродовольчого розвитку / Б. Й. Пасхавер, О. В. Шубравська, Л. В. Молдаван та ін. ; за ред. акад. УААН Б. Й. Пасхавера ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозів. – К., 2009. – С. 216–217.
12. Гармонізація українських національних стандартів із міжнародними і європейськими стає динамічнішою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eu.prostir.ua/news/233040.html>.
13. Прийняття стандартів по-українськи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spojivach.info/-lr/1785-ukrndnts.html>.
14. Про затвердження Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України : указ Президента України від 13.04.2011 № 464/2011.
15. *Ishikawa K.* What is Total Quality Control? The Japanese Way. Englewood Cliffs / K. Ishikawa. – N. J. : Prentice-Hall, 1985. – 215 p.

*Стаття надійшла до редакції
27 грудня 2013 року*