

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 7, 2010

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 354:631.1:664

О. В. Скидан,

д.е.н., доцент, завідувач кафедри організації виробничих та інформаційних систем, Житомирський національний агроєкологічний університет

## ПРОДОВОЛЬЧА БЕЗПЕКА ЯК ПРІОРИТЕТ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ: ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ

*Досліджено інституціональні проблеми формування продовольчої безпеки. На основі вивчення і узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду визначено її суть, складові, показники та механізм забезпечення.*

**Ключові слова:** продовольча безпека, аграрна політика, інституціоналізація.

*The institutional problems of food security development have been investigated. Based on a study and extension of both home and foreign experiments, the heart of the problem, its formulation, indices and mechanism of providing have been specified.*

**Key words:** food security, agrarian policy, institutalization.

**Вступ.** В сфері аграрної політики Україні склалася неефективна інституціональна система, яка не сприяє досягненню визначених цілей цієї політики, зокрема не забезпечує формування належного рівня продовольчої безпеки держави. Це об'єктивно потребує подальшого теоретичного аналізу сутності інституту продовольчої безпеки та обґрунтування практичних напрямів розбудови інституційного механізму формування продовольчої безпеки держави.

**Постановка задачі.** Метою дослідження є розробка теоретико-методологічних засад інституціоналізації сфери продовольчої безпеки та обґрунтування практичних рекомендацій щодо розбудови інституційного механізму формування продовольчої безпеки держави.

**Результати.** Задоволення фізіологічних потреб людини якісними та безпечними продуктами харчування складає матеріальну основу біологічного, політичного, соціального та духовного існування індивіда, сім'ї, соціальної групи, держави, суспільства та людства в цілому. Інтеграція України у світове та європейське співтовариство актуалізує проблему продовольчої безпеки, оскільки лише за умов гарантування забезпечення населення продовольством за будь-яких умов держава може проводити незалежну політику. Як справедливо зазначає А.Статівка [4, с.29-32], з конституційного визначення України як соціальної держави, політика якої спрямована на створення умов щодо забезпечення гідного рівня життя людини, і положень ст. 48 Конституції України, які відносять до відання держави установалення основ державної політики, зокрема продовольчої, а також державних програм галузі соціального розвитку, випливає, що держава як соціальна служба має виконувати ряд зобов'язань перед суспільством.

Насамперед, вона має захищати права громадян на повноцінне харчування. Забезпечуючи захист цього права, держава має знаходити засоби щодо ліквідації продовольчої залежності від зарубіжних країн і скорочення імпорту продовольства. Держава покликана установити соціальний порядок, створити справедливую політику продовольчого забезпечення, сприяти при цьому підвищенню рівня калорійності добового раціону харчування населення, усуненню дисбалансу споживання їжі між соціальними групами, підвищенню купівельної спроможності бідних і соціально незахищених верств населення, в т.ч. осіб з фіксованими доходами (пенсіонерів, студентів), що залежать від державного соціального забезпечення.

Забезпечення продовольчої безпеки визначено у якості одного з основних напрямів державної політики з питань національної безпеки в економічній сфері [2]. Стратегією національної безпеки України передбачено необхідність забезпечення послідовності у здійсненні земельної реформи, забезпеченні на практиці пріоритетного розвитку агропромислового комплексу як основи продовольчої безпеки держави [3, с.3-13]. Проте зазначені законодавчі акти мають суто декларативний характер і не визначають чітких механізмів управління системою продовольчої безпеки. Відсутні визначення об'єктів і суб'єктів управління, їх функцій і завдань, методів управління,

комплексні критерії та інтегровані показники оцінки ефективності державного регулювання системи продовольчої безпеки і в цілому система моніторингу виконання прийнятих стратегічних рішень. Це унеможливило здійснення ефективного управління в зазначеній сфері, викликає некерованість процесів розвитку, деструктивну конкуренцію між елементами системи за ресурси, безсистемний і нерациональний їх розподіл останніх.

Для системи продовольчої безпеки характерні певні принципи формування. Стрижневим є принцип соціальності, який передбачає цільову спрямованість цієї системи та кожної її складової на задоволення харчових потреб людини. Другим важливим принципом є комплексність, що означає одночасний вплив на всі складові системи. Наступний принцип – системність, який передбачає всебічний підхід до вирішення економічних, соціальних, екологічних та інших аспектів проблеми продовольчої безпеки. Ще один важливий принцип – адекватність у виборі регуляторів, що пов'язано з неоднозначністю їх дії на різних етапах розвитку економічної системи та в умовах зміни кон'юнктури внутрішнього і зовнішнього ринків.

Останній принцип – стійкість системи, тобто обов'язкове дотримання вищевказаних принципів соціальності, комплексності, системності та адекватності незалежно від зміни зовнішнього середовища. Агропродовольча сфера являє собою один з об'єктів управління аграрної політики, на який покладається завдання формування пропозиції на продовольство. Одночасно потрібним є формування попиту на нього, тому у даному випадку необхідним є системний підхід, що передбачає визначення пріоритетів за кожним напрямом аграрної політики з подальшим їх розглядом у взаємозв'язку. Заходи щодо аграрних товаровиробників та переробних підприємств доповнюються заходами щодо підприємств сфери торгівлі і населення. Продовольча безпека формується на основі холистичного підходу, який передбачає тісний взаємозв'язок між всіма складовими зазначеного процесу.

Початковий етап формування продовольчої безпеки вимагає створення системи моніторингу, на яку покладається завдання визначення фактичного її стану, прогнозування внутрішніх та зовнішніх загроз продовольчої безпеки. На цій основі розробляються заходи щодо локалізації та нейтралізації негативних факторів, що впливають або можуть у майбутньому вплинути на зниження рівня безпеки. Система моніторингу продовольчої безпеки зосереджується на наступних напрямках: агропродовольче виробництво, продовольчий ринок, споживання продовольства, харчування населення, якість та безпека продовольства.

Постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1379 затверджено Методику визначення основних індикаторів продовольчої безпеки [1]. При цьому індикаторами продовольчої безпеки визначено:

1) добову енергетичну цінність раціону людини, що визначається як сума добутоків одиниці маси окремих видів продуктів, які споживаються людиною протягом доби, та їх енергетичної цінності. Граничний (пороговий) критерій встановлений у 2500 ккал на добу, при цьому 55% добового раціону повинні забезпечуватися за рахунок споживання продуктів тваринного походження.

2) забезпечення раціону людини основними видами продуктів, що визначається як співвідношення між фактичним споживанням окремого продукту та його раціональною нормою.

3) достатність запасів зерна у державних ресурсах, що визначається як співвідношення між обсягами продовольчого зерна у державному продовольчому резерві та обсягами внутрішнього споживання населенням хліба і хлібопродуктів у перерахунку на зерно. Граничним (пороговим) критерієм для зазначеного показника вважається його 17% рівень, що відповідає 60 дням споживання.

4) економічну доступність продуктів, що визначається як частка сукупних витрат на харчування у загальному підсумку сукупних витрат домогосподарств. Граничним (пороговим) критерієм для зазначеного показника вважається його 60% рівень.

5) диференціацію вартості харчування за соціальними групами, що відстежується в динаміці та розраховується як співвідношення між вартістю харчування 20% домогосподарств з найбільшими доходами та вартістю харчування 20% домогосподарств з найменшими доходами.

6) ємність внутрішнього ринку окремих продуктів, що відстежується в динаміці та визначається у натуральному виразі як добуток споживання певного продукту та середньорічної чисельності населення.

7) продовольчу незалежність за окремим продуктом, що визначається як співвідношення між обсягом імпорту окремого продукту у натуральному виразі та ємністю його внутрішнього ринку. Граничним (пороговим) критерієм для зазначеного показника вважається його 30% рівень.

Проте у наведеному наборі індикаторів не враховуються питання якості та безпеки харчових продуктів, показники розвитку агропродовольчої сфери як системоутворюючої для всієї системи продовольчої безпеки. Завищеними є граничні критерії показників економічної доступності харчових продуктів та продовольчої незалежності. Власне, методика визначення економічної доступності є обмеженою та не відповідає змісту даної категорії. Диференціацію вартості харчування за соціальними групами доцільно розраховувати як співвідношення між вартістю харчування не 20, а 10% домогосподарств з найбільшими доходами та вартістю харчування 10% домогосподарств з найменшими доходами.

Таким чином, існуючі підходи до визначення ефективності аграрної політики вимагають подальшого вдосконалення. При цьому набір відповідних показників формується з урахуванням визначеної цільової спрямованості зазначеної політики. Враховуючи вищевикладене, основним критерієм ефективності аграрної політики є стан продовольчої безпеки країни, який визначається широким спектром взаємозалежних показників, що систематизуються у відповідні групи і характеризують:

1. *Стан забезпечення населення якісною і безпечною продукцією* (рівень захворюваності населення, пов'язаний з недостатнім чи нерациональним харчуванням; стан контролю за дотриманням якості і безпеки продовольчої продукції; розвиток інформаційної діяльності, спрямованої на поліпшення забезпеченості населення якісним і безпечним продовольством; обсяг окремих видів продовольчої продукції, що виробляється за міжнародними стандартами якості в загальному обсязі її виробництва).

2. *Рівень споживання населенням продуктів харчування* (фактичне споживання окремих видів харчових продуктів в розрахунку на душу населення; споживання

продуктів харчування в домогосподарствах з дітьми в залежності від кількості дітей у їхньому складі; споживання продуктів харчування в домогосподарствах за децильними (10%) групами за рівнем середньодушових сукупних витрат).

3. *Економічну* (вартість набору продуктів харчування відповідно до раціональних норм їхнього споживання; рівень середньомісячної номінальної і реальної заробітної плати; розподіл населення за рівнем середньодушових сукупних витрат; частка сукупних і грошових витрат на продукти харчування в загальній структурі витрат населення; індекс споживчих цін на продовольчі товари, в т.ч. у розрізі окремих видів товарів; рівень монополізації продовольчого ринку) і *фізичну* (структура джерел реалізації продовольчих товарів на ринку; наявність мережі роздрібної торгівлі у розрахунку на 10 тис. чол.; чисельність торгових місць на продовольчих ринках у розрахунку на 10 тис. чол.; чисельність приватних підприємств у сфері торгової діяльності на відповідній території; стан розвитку оптової торгівлі продовольчими товарами; наявність основних видів продовольчих товарів у роздрібній торговій мережі (чи на ринках) на відповідній території (міста, селища, села); асортимент продовольчих товарів у роздрібній торговій мережі на відповідній території) доступність продовольства.

4. *Стійкість продовольчого ринку* (визначається рівнем роздрібних і закупівельних цін на сільськогосподарську продукцію з урахуванням нормативної рентабельності її виробництва) і *ступінь його незалежності* (частка імпортованих товарів у загальній структурі реалізації; рівень залучення місцевих можливостей агропромислових структур щодо насичення локальних ринків продукцією власного виробництва, що вимірюється у відсотках продажу окремих видів продовольчих товарів місцевого виробництва в загальному обсязі їхньої реалізації; рівень самозабезпеченості продовольчими товарами; обсяг запасів продовольства; баланс зовнішньої торгівлі продовольчими товарами);

5. *Рівень розвитку агропродовольчої сфери* (частка агропродовольчої сфери у формуванні валового внутрішнього продукту; обсяги виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції і продовольчих товарів; урожайність основних видів сільськогосподарських культур; продуктивність худоби і птиці; частка господарств населення у виробництві окремих видів сільськогосподарської продукції; рентабельність виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції і продовольчих товарів; фінансові результати діяльності сільськогосподарських і переробних підприємств; обсяги інвестицій в агропродовольчу сферу, у т.ч. іноземних; рівень державної підтримки аграрних товаровиробників).

6. *Природно-ресурсний потенціал і ефективність його використання* (площа ріллі в розрахунку на 1 жителя; родючість землі, у т.ч. в розрізі окремих територій; частка деградованих земель у загальній їхній структурі; рівень розораності земель і ін.).

Ефективність аграрної політики є наслідком спільної дії великої кількості факторів, тому при її оцінці враховується їхня взаємодія і комплексний вплив на регульовані державою об'єкти, розрізняють результати часткової і загальної дії. Негативна зміна кожного з показників, що входять до оціночних груп, розглядається як реальна чи потенційна загроза продовольчій безпеці країни, оскільки усі вони взаємозалежні і взаємопідпорядковані в контексті своєї цільової спрямованості.

Тому оцінювати рівень продовольчої безпеки доцільно за допомогою інтегрального показника, який відображає всі вищезазначені аспекти. Для цього може бути використана методика розрахунку рівня економічної безпеки, затверджена наказом Міністерства економіки України від 02.02.2007 № 60. При цьому, однак, перелік індикаторів продовольчої безпеки пропонується розширити, включивши до нього показники продовольчої незалежності за основними видами продукції, частки сукупних витрат на харчування у загальному підсумку сукупних витрат домогосподарств, рентабельності виробництва продукції (табл. 1).

Формування продовольчої безпеки відбувається з урахуванням економічних інтересів та при створенні економічного механізму, який стимулює розвиток агропродовольчої сфери. Зростання її продуктивності за рахунок вітчизняної сировини дозволить отримати триєдине вирішення проблематики продовольчої безпеки [5, с.20].

Таблиця 1. Індикатори та порогові значення індикаторів стану продовольчої безпеки України

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення
1.	Добова калорійність харчування людини, тис. ккал	не менше 2,5
2.	Споживання м'яса та м'ясопродуктів (за рік/особа), кг	не менше 83
3.	Продовольча незалежність за м'ясом та м'ясопродуктами, %	не менше 80
4.	Споживання молока та молочних продуктів (за рік/особа), кг	не менше 380
5.	Продовольча незалежність за молоком та молочними продуктами, %	не менше 80
6.	Споживання яєць (за рік/особа), шт.	не менше 290
7.	Продовольча незалежність за яйцями, %	не менше 80
8.	Споживання риби та рибопродуктів (за рік/особа), кг	не менше 20
9.	Продовольча незалежність за рибою та рибопродуктами, %	не менше 80
10.	Споживання цукру (за рік/особа), кг	не менше 38
11.	Продовольча незалежність за цукром, %	не менше 80
12.	Споживання олії та інших рослинних жирів (за рік/особа), кг	не менше 13
13.	Продовольча незалежність за олією та іншими рослинними жирами, %	не менше 80
14.	Споживання картоплі (за рік/особа), кг	не менше 124
15.	Продовольча незалежність за картоплею, %	не менше 80
16.	Споживання овочів та баштанних (за рік/особа), кг	не менше 161
17.	Продовольча незалежність за овочами, %	не менше 80
18.	Споживання фруктів, ягід, горіхів та винограду (без переробки на вино) (за рік/особа), кг	не менше 90
19.	Продовольча незалежність за фруктами та ягодами, %	не менше 80

20.	Споживання хлібу та хлібопродуктів (за рік/особа), кг	не менше 101
21.	Продовольча незалежність за хлібопродуктами, %	не менше 80
22.	Рівень перехідних запасів зерна, відсоток від річного споживання	не менше 17
23.	Виробництво зерна на одну особу за рік, тонн	не менше 0,8
24.	Частка сукупних витрат на харчування у загальному підсумку сукупних витрат домогосподарств, %	не більше 20
25.	Рентабельність виробництва продукції рослинництва, %	не менше 20
26.	Рентабельність виробництва продукції тваринництва, %	не менше 20

По-перше, зростатиме фізична доступність продуктів харчування. По-друге, відбуватиметься ріст валового внутрішнього продукту та валового регіонального продукту, що забезпечуватиме збільшення наповнюваності відповідних бюджетів та, відповідно, можливість реалізації соціальних програм, які підвищують рівень економічної доступності продовольства. Остання також може зростати за рахунок зниження цін на продукти харчування, які мають низьку цінову еластичність попиту, при умові впровадження нових виробничих технологій та стабільності цін на ресурси, що споживаються в галузі. При цьому відбуватиметься скорочення рівня диференціації у споживанні продуктів між окремими соціальними групами населення, оскільки категорії населення з низькими доходами витрачають на продукти харчування більшу частку доходів, ніж групи з середніми та високими доходами.

Для депресивних аграрно-орієнтованих регіонів питання стимулювання розвитку агропродовольчої сфери має особливе значення, оскільки від його вирішення залежить стан регіонального соціально-економічного розвитку в цілому, що пов'язано зі значним позитивним мультиплікативним впливом економічного росту в агропродовольчій сфері на інші галузі економіки. По-третє, з'являтимуться можливості для підвищення конкурентоспроможності агропродовольчої сфери, що забезпечуватиме збільшення виручки, в т.ч. експортної.

Отже, агропродовольча сфера може стати базовою передумовою для більш широкого розвитку всієї економіки та формування вищого рівня продовольчої безпеки. При цьому має враховуватися, що кожен наступний приріст агропродовольчого виробництва пов'язаний з необхідністю залучення несільськогосподарського капіталу, зокрема у вигляді ефективних засобів виробництва, професійного кадрового складу, розвинутої фінансової та матеріально-технічної інфраструктури та ін.

Проблема продовольчої безпеки має вирішуватися не лише на національному, а й на регіональному рівні. Це обумовлено нерівномірністю соціально-економічного розвитку окремих територій держави, що є наслідком значних відмінностей в природно-кліматичних умовах, виробничо-економічному потенціалі та ін. Підвищення рівня відповідальності суб'єктів держави за забезпечення населення якісним продовольством вимагає формування адекватної регіональної політики продовольчої безпеки.

Реалізація аграрної політики продовольчої безпеки передбачає необхідність забезпечення тісної взаємодії між усіма суб'єктами, що відповідають за процес її формування. Це сприятиме узгодженості політики в усіх сферах, що пов'язані з продовольчою безпекою та запобігатиме завданню шкоди здоров'ю населення, довкіллю й економіці держави. Процес формування аграрної політики продовольчої безпеки починається з дослідження складу харчових продуктів, які виробляються в державі, та створення відповідного банку даних.

На цій основі здійснюється моделювання харчових раціонів для різних вікових груп населення з урахуванням територіального рівня екологічного навантаження та прогнозується фізіологічна потреба населення країни в харчових продуктах. З урахуванням експортних можливостей країни за окремими групами продовольчої продукції формуються баланси продовольчих ресурсів, які використовуються при розробці стратегії формування продовольчої безпеки (рис. 1).

При цьому важливим є організований моніторинг за характером змін, що відбуваються, та їх кількісна і якісна оцінка з метою підготовки відповідних рекомендацій та управлінських рішень. Система моніторингу базується на поєднанні економічних та соціальних індикаторів з показниками, які відображають результативність діяльності органів влади з вирішення проблеми продовольчої безпеки.



Рис. 1. Алгоритм формування і реалізації аграрної політики продовольчої безпеки

Процес формування продовольчої безпеки передбачає тісний взаємозв'язок між агропромисловою, сільськогосподарською, продовольчою, зовнішньоекономічною політикою, діяльністю щодо забезпечення якості і безпеки продовольства та раціонального харчування населення. Вплив на агропродовольчу сферу, яка формує пропозицію на продовольство, доповнюється заходами стимулювання попиту на нього шляхом реалізації соціальних програм, метою яких є забезпечення достатнього рівня харчування усіх категорій населення, забезпечення ефективної зайнятості, демонополізації продовольчого ринку, здійснення цінової політики щодо обмеження рентабельності та торговельних націнок на базові продукти харчування до економічно обґрунтованого рівня.

**Висновки.** Таким чином, основним недоліком процесу регулювання продовольчої безпеки держави є ігнорування системного принципу та зосередження тільки на окремих аспектах цієї складної соціально-економічної проблеми. Наразі необхідна комплексна аграрна політика та відповідне її інституційне і нормативне забезпечення, що забезпечать формування належного рівня продовольчої безпеки держави.

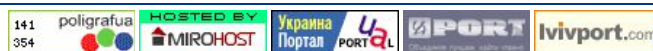
Інституціоналізація процесу формування продовольчої безпеки передбачає впровадження владними інституціями адекватних засобів регулювання, насамперед правового. Охоплюючи управління продовольчою безпекою з економічної, екологічної, організаційної, нормативної та соціокультурної позицій, інституціоналізація сприятиме формуванню продовольчої безпеки на якісно новому рівні.

#### Список використаних джерел

1. Деякі питання продовольчої безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. №1379 // Офіційний вісник України. – 2007. – №93. – Ст. 3405.
2. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 №964-IV / Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – №39. – ст.3.
3. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України №105/2007 від 12.02.2007 року / Стратегічна панорама. – 2007. – №1. – С.3-13.
4. Статівка А. Державне регулювання продовольчого ринку України в сучасних умовах / А. Статівка // Право України. – 2001. – № 10. – С. 29-32.

5. Юшин И.В. Особенности управления обеспечением продовольственной безопасности Московского мегаполиса. автореф. дис. на соискание науч. степени канд. экон. наук: спец. 05.13.10 „Управление в социальных и экономических системах” / И.В. Юшин. – М., 2007. – 24 с.

*Стаття надійшла до редакції 12.07.2010 р.*



ТОВ "ДКС Центр"