

4. Механізми прийняття управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів : монографія / А. О. Дегтяр, О. Ю. Амосов, В. М. Мартиненко та ін. ; за заг. ред. А. О. Дегтяра. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. - 300 с.

5. Рейтерович І. В. Інформаційно-аналітична діяльність / І. В. Рейтерович, С. О. Телешун // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна. - К. : НАДУ, 2010. - 820 с.

Андрій Фролов,

аспірант кафедри національної безпеки НАДУ

Інституціоналізація державного регулювання сфери забезпечення якісним продовольством населення України

Проведено аналіз процесу інституціоналізації державного регулювання сфери забезпечення населення України якісним продовольством та визначено пріоритетні напрями його вдосконалення.

Ключові слова: інституціоналізація державного регулювання, забезпечення населення продовольством, продовольча безпека, якість продовольства.

The analysis of process of institutionalization of state regulation of sphere of providing with high-quality food the population of Ukraine is conducted and determined priority directions of it's perfection.

Key words: institutionalization of state regulation, providing the population with food, food security, food quality.

Постановка проблеми. Проблема забезпечення населення якісними та безпечними продуктами харчування є одним із найактуальніших завдань держави. Значною мірою якість кінцевої продукції залежить від якості сільськогосподарської сировини, що надходить на вітчизняні переробні підприємства. На жаль, протягом останніх років через складну економічну та екологічну ситуацію якість сільськогосподарської продукції та харчових продуктів за різними параметрами залишається недостатньою. Так, низький вміст білка і клейковини у зерні озимої та ярої пшениці негативно позначається на якості борошна і відповідно хлібобулочних виробів. Низька якість насінневого матеріалу, а також недостатнє внесення органічних і мінеральних добрив у правильному співвідношенні та широке застосування агрохімікатів є причиною невеликого виходу цукру з цукрових буряків та зниження їх цукристості. Крім того, сировина, що надходить на підприємства переробних галузей промисловості, за санітарно-мікробіологічними та санітарно-хімічними показниками не відповідає стандартам. Це становить велику небезпеку, адже незбалансованість харчування населення, яке не в

зможі забезпечити власні енергетичні потреби, негативно впливає на здоров'я і розвиток нації [2, с. 38].

Проблема якості продукції національного виробника відіграє першочергову роль у визначенні рівня життя в країні, її конкурентоспроможності на міжнародному ринку, стабільності національної валюти, тобто є чинником національної безпеки. Крім того, безпека харчової продукції і продовольчої сировини є однією з вирішальних складових економічної безпеки кожної держави й визначається спроможністю країни ефективно контролювати виробництво й ввезення безпечного та якісного продовольства на загальновизначених у світі засадах.

Відставання досконалості систем державного регулювання цієї сфери в Україні від, скажімо, європейських аналогів є одним із основних негативних факторів впливу на конкурентоспроможність країни. Успішний процес євроінтеграції України не можливий без координації зусиль з випуску якісної та безпечної харчової продукції. Тому актуальним вважаємо дослідження процесу інституціоналізації сфери державного регулювання галузі забезпечення населення України якісним продовольством та визначення пріоритетних напрямів його вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На актуальність проблеми забезпечення населення України якісним продовольством вказують численні теоретичні дослідження та узагальнення як українських, так і зарубіжних учених, зокрема праці Л.В.Страшинської, Ю.Д.Білика, В.І.Власова, В.П.Галушка, А.В.Гордєєва, З.І.Ільїної, М.В.Калінчика, П.А.Лайко, І.І.Лукінова, Л.О.Мармуль, В.В.Маслакова, В.М.Олійника, Б.Й.Пасхавера, Е.Е.Румянцевої, П.Т.Саблука, І.Н.Топіхи, В.О.Точиліна, В.М.Трегобчука. Однак процес інституціоналізації сфери забезпечення населення України якісним продовольством є не повною мірою дослідженим і вимагає більш глибокого аналізу та вдосконалення.

Метою статті є аналіз процесу інституціоналізації державного регулювання сфери забезпечення населення України якісним продовольством та визначення пріоритетних напрямів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Узагальнюючи підходи різних течій та шкіл інституціоналізму до визначення терміна "інституціоналізація", найбільш прийнятним для подальшого аналізу можна вважати таке його трактування: інституціоналізація - це вироблення норм права в якій-небудь галузі суспільних відносин (інститутів), тих або інших форм суспільного ладу. Однак щодо розуміння поняття "інститут" можна відзначити два підходи його суті: "обмежений" і "розширений". Прихильники обмеженого підходу схильні пояснювати інститути як функціональні органи суспільства, такі як держава, судова система, система самоврядування, а також як система формальних юридичних норм. Прихильники розширеного підходу розуміють

соціальні інститути як сукупність формальних та неформальних норм, цінностей, правил, які фактично чинні в суспільстві і які більшість прийняла як керівництво до дії [1, с. 15].

Низька здатність українських інститутів до самовідновлення визначається характером їх формування "процесом інституційного імпортування". Звісно, альтернативою проектуванню інститутів є їх запозичення чи "трансплантація" з інших економічних систем. Інститути, що пропонують розвинуті держави, не можуть бути адекватно використані в умовах іншої країни чи "приспосовані" для конкретної країни. Кожна система правил допускає безліч реалізацій залежно від культурного та історичного середовища. Водночас в інститутах, які запозичують, можна врахувати особливості розвитку та економічний стан країни в процесі їх модифікації для конкретного середовища.

Пропонується використовувати чотири типи стратегії впровадження. Перша - стратегія модифікації інституту-транспланта, у межах якої відбувається його адаптація до нового середовища. Друга - стратегія інституційного експерименту, коли різні модифікації певного інституту проходять перевірку на сумісність з іншими інститутами в різних регіонах країни. Третя - стратегія "виращування" інституту, запозиченого в незрілій формі з історії іншої країни. Четверта - стратегія побудови проміжних інститутів. Цей вид стратегії дає змогу поєднати переваги виращування і проектування, а також керування процесом створення власних інститутів [1, с. 39].

Проголошення Україною європейського вибору та орієнтація на перспективну стратегію інтеграції в європейську спільноту визначає загальну спрямованість її розвитку. Практична ж реалізація цієї стратегії передбачає довготривалий та послідовний реальний рух українського суспільства в напрямі максимального наближення до європейських зразків економіки, соціальної та політичної сфер, системи державного управління, інституційної системи тощо. Поступ України до Європи не може бути ефективним без адаптації українського законодавства до міжнародних норм. Процес визначення і закріплення таких соціальних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх у систему, здатну діяти в напрямі задоволення деякої суспільної потреби, розуміють під інституціоналізацією.

Основою для інституціоналізації є План дій "Україна - Європейський Союз", який схвалено Кабінетом Міністрів України та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21 лютого 2005 р. [3]. У цьому документі, зокрема, зазначається, що "Імплементация Плану дій значно наблизить українське законодавство, норми та стандарти до законодавства Європейського Союзу. Він також закладе міцну основу для подальшої економічної інтеграції, включаючи через спільні зусилля в напрямі Зони вільної торгівлі".

Цей План дій встановлює комплексний перелік пріоритетів, як у рамках, так і поза рамками Угоди про партнерство та співробітництво. Серед цих однаково важливих пріоритетів особливу увагу слід приділити поступовому наближенню законодавства, норм та стандартів України до законодавства, норм та стандартів Європейського Союзу.

У п. 8 документа задекларовано: підвищення безпеки продуктів харчування для споживачів та спрощення торгівлі шляхом проведення реформ та модернізації санітарної і фітосанітарної сфери. Така модернізація включає перелік заходів, серед яких: приєднання до Комісії Кодексу Аліментаріус (Codex Alimentarius Commission) та міжнародної Конвенції про захист рослин; здійснення порівняльної оцінки системи санітарного і фітосанітарного контролю в Україні та ЄС; проведення порівняльного аналізу законодавства ЄС та України у сфері гігієни продуктів харчування, у тому числі обробки харчових продуктів (у разі потреби розробити заходи щодо гармонізації законодавства у зазначеній сфері, а також план їх фінансування); забезпечення прогресу в наближенні до законодавства ЄС у сфері відстеження харчового ланцюга "від поля до столу", загальних принципів та вимог до безпеки продуктів харчування. У світлі досягнутого прогресу у викладених вище заходах задекларовано спільно визначити кроки щодо угод із санітарії та фітосанітарії, забезпечити ефективну діяльність незалежних та компетентних установ нагляду відповідно до міжнародно-визнаних стандартів [3].

У Плані дій було доручено уповноваженим органам провести низку заходів, зокрема: гармонізувати існуючі нормативно-правові акти щодо продуктів харчування з вимогами директив ЄС; забезпечити лабораторії, що здійснюють контроль за безпекою продовольчої сировини і харчових продуктів, необхідним сучасним обладнанням, реактивами, кадрами та методичними розробками проведення лабораторних випробувань; створити національну систему контролю за безпекою харчової сировини і продуктів, особливо одержаних на забруднених ґрунтах, а також доповнити показники безпеки харчових продуктів і продовольчої сировини показниками, встановленими в ряді європейських країн.

Однак на сьогодні в окремих галузях ще діють нормативні документи, затверджені за часів СРСР, які не враховують нові види сировини і матеріалів, що з'явилися на ринку України, сучасні технології, велике різноманіття комплексних харчових добавок, і найголовніше - існуючі на світовому ринку жорсткі вимоги до безпеки і якості продуктів харчування, методів їх контролю. Тому розробка нових нормативних документів та удосконалення вже існуючих вбачається нагальним завданням сьогодення як з точки зору забезпечення захисту національного споживача, так і розвитку внутрішнього ринку та розширення експорту вітчизняної продукції [2, с. 41].

Основна розбіжність у вітчизняному та європейському законодавстві існує щодо таких категорій, як якість та безпека продукту. У країнах ЄС якість харчових продуктів - це категорія суто комерційна, яка не підлягає контролю з боку держави. В Україні якість та безпека харчових продуктів єдине ціле, і тільки в такому разі продукція відповідає вітчизняним стандартам.

З огляду на це в Україні назріла нагальна потреба розроблення таких національних стандартів, які б відповідали потребам національної економіки та суспільства, сучасному рівню розвитку і застосування яких сприяло б вирішенню пріоритетних завдань виробництва харчових продуктів щодо вдосконалення асортименту, підвищення їх якості, безпечності та конкурентоспроможності на європейському рівні.

Для реалізації цих завдань на підприємствах харчової промисловості України розробляються та впроваджуються системи управління якістю і безпечністю, які засновані на принципах НАССР, успішне використання яких неможливе без впровадження та дотримання виконання загальних принципів гігієни харчових продуктів. Такими принципами є Codex Alimentarius "Рекомендований міжнародний Кодекс загальних принципів гігієни харчових продуктів", прийнятий у 1969 р. НАССР - концепція, яка передбачає систематичну ідентифікацію, оцінку й управління небезпечними факторами, які впливають на безпеку продуктів харчування. Це превентивна система в галузі харчової продукції. Її особливістю є вивчення кожного етапу проходження харчової продукції [3].

До переваг використання НАССР можна віднести таке: систематичний підхід до безпеки харчової продукції; попереджальна система управління; доповнення до системи управління якістю; можливість інтеграції і міжнародне визнання; ефективність затрат; підвищення довіри споживача.

Відсутність в Україні належної виробничої практики та системи НАССР є однією з основних перешкод у гармонізації санітарних норм і державних стандартів щодо європейських вимог.

За останні роки активність підприємств з розроблення та впровадження систем управління якістю значно збільшилась. Це зумовлено не тільки політикою в питаннях якості, але й розумінням необхідності високого рівня управління виробництвом при входженні на міжнародний ринок та відповідності вимогам європейського співтовариства і найближчих географічних сусідів. Однак кількість таких підприємств достатньо мала.

Крім того, в Європейському Союзі ефективно діють не тільки загальні нормативні і правові акти, а й вагомий перелік специфічних вимог і норм, метою яких є забезпечення безпеки харчових продуктів. Питання безпеки та якості харчових продуктів у ланцюгу "від поля до столу" регулюється близько 160 європейськими директивами, які необхідно запровадити в зако-

нодавство України для створення аналогічної системи. Наглядом займаються три державні структури: Міністерство сільського господарства, Міністерство соціальних справ і Міністерство економіки та комунікацій. Основні засади регулювання містяться в Законі ЄС "Про харчові продукти", Постанові Європейського парламенту і Ради ЄС № 178/2002/ЄС, в яких встановлюються загальні принципи і вимоги правових норм у сфері споживання харчових продуктів. Крім того, у нормативних актах ЄС визначені певні пріоритети в галузі виробництва і контролю продуктів харчування, а саме: забезпечення населення продовольством; забезпечення продовольчої безпеки; створення чіткої системи заходів регулювання і підтримки сільського господарства; раціональне використання орних, пасовищних і лісових земель; розширення для населення можливостей одержати необхідні продукти; роль зовнішньоторговельної політики.

Дослідження процесу інституціоналізації показують, що законотворчий процес в Україні на сьогодні орієнтований на приведення національного законодавства у відповідність із міжнародними вимогами. Це визначено в таких міжнародних угодах, як: Угода СОТ на санітарні та фітосанітарні заходи, Угода про технічні бар'єри в торгівлі, Угода про партнерство та співробітництво між Європейським Союзом та Україною.

В Україні напрацьована певна законодавча база - це закони України: "Про безпечність та якість харчових продуктів" від 6 вересня 2005 р. № 2809-IV [5], "Про ветеринарну медицину" від 16 листопада 2006 р. № 361-V [6], "Про карантин рослин" від 19 січня 2006 р. № 3369-IV [7]. Вони є гармонізованими до міжнародних вимог, Угоди СОТ про застосування санітарних та фітосанітарних заходів, Санітарного кодексу наземних тварин Міжнародного епізоотичного бюро, схваленої урядом Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми проведення моніторингу залишкових кількостей препаратів та забруднюючих речовин у живих тваринах, продуктах тваринного походження і кормах, а також у харчових продуктах, підконтрольних ветеринарній службі на 2008-2013 рр. Так, у харчовій промисловості розроблено понад 400 національних стандартів на харчову продукцію, гармонізованих до міжнародних і європейських стандартів.

Однак більшість підприємств застосовує так званий перехідний період із введенням термінів відстрочення для впровадження таких стандартів, що стримує насичення ринку якісною вітчизняною продукцією. Основними причинами неготовності вітчизняних підприємств до застосування таких стандартів на сьогодні є відсутність на підприємствах необхідного обладнання та технічної бази для забезпечення випуску продукції, яка б відповідала вимогам технічних регламентів, та низький ступінь впровадження на підприємствах національних стандартів, гармонізованих із відповідними європейськими.

Існують певні труднощі і з джерелами фінансування розробки нових стандартів, які до сьогодні залишаються невизначеними. Протягом 1992-1995 рр. таке фінансування повністю здійснювалося за рахунок бюджету через Держспоживстандарт України. За останні роки відповідальність за їх розробку і фінансування покладено на міністерства, відомства й технічні комітети, які не мають відповідних коштів. Найчастіше основну роботу в цьому напрямі беруть на себе відповідні об'єднання, а саме галузеві асоціації, за допомогою яких розробляються нові стандарти. Проте нагальні потреби сьогодення вимагають прискорення розробки і впровадження нових стандартів, у тому числі на методики визначення показників, які безпосередньо впливають на якість харчових продуктів [4].

Отже, проведене дослідження підтверджує, що в харчовій галузі Україна використовує стратегію модифікації інституту-трансплантанта Європейського Союзу. Але адаптація відбувається досить повільно, що ставить під загрозу продовольчу безпеку країни. Процес інституціоналізації має передбачати негайне впровадження європейських директив у законодавство України для створення аналогічної системи. Назріла необхідність розробки Закону України "Про державний нагляд за якістю продовольчих товарів", який має враховувати положення директив Євросоюзу про загальну безпеку продукції та юридичну відповідальність за дефектну продукцію. Він повинен відповідати основним напрямам Європейської концепції забезпечення безпеки харчових продуктів: виробник має нести повну фінансову і юридичну відповідальність за безпеку продукції, яку він виготовляє, та обов'язково застосовувати систему НАССР. Адже відсутність в Україні належної виробничої практики та системи НАССР є однією з основних перешкод у гармонізації санітарних норм і державних стандартів з європейськими вимогами. Для успішного впровадження систем НАССР в Україні необхідне створення адекватної системи контролю та безпечності харчової продукції, гармонізація нормативно-правових актів та акредитація в міжнародних спілках. Добре розроблена та організована система може і повинна забезпечувати високу якість і безпечність харчових продуктів, умови для підвищення взаємної довіри і створення цивілізованого ринку в Україні.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Проведений аналіз показує, що процес інституціоналізації сфери державного регулювання галузі забезпечення населення України якісним продовольством протікає за обраною стратегією, але досить повільними темпами. Протягом останніх років на цьому шляху відбулися певні позитивні зміни. Однак державі не вистачає сучасної державної системи контролю якості та безпечності продовольчої продукції. Така система має бути створена на базі європейського досвіду та передбачатиме прийняття низки законодавчих актів, технічних регламентів на харчову продукцію та створення

відповідної національної сучасної інфраструктури. Створення та розвиток сучасної інституційної системи дасть змогу забезпечити продовольчу безпеку країни в умовах євроінтеграції аграрного сектору економіки, підвищити конкурентоспроможність вітчизняної сільськогосподарської продукції на міжнародному ринку. З огляду на це в подальших публікаціях вважається за потрібне дослідити інституціоналізацію стратегічних інтересів України при створенні Зони вільної торгівлі.

Список використаних джерел

1. *Ватаманюк З.* Інституційні засади формування економічної системи України: теорія і практика / З. Ватаманюк. - Львів : "Новий світ - 2000", 2005. - 648 с.
2. *Лайко П. А.* Безпека харчування - запорука здоров'я / П. А. Лайко, М. Ф. Бабієнко, С. А. Бузовський // Економіка АПК. - 2004. - № 10. - С. 37-46.
3. Нова посилена угода "Україна-ЄС": здобутки та перспективи для України / Нац. ін-т стратег. дослідж. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/1.htm>
4. Офіційний сайт Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики. - Режим доступу : <http://www.dssu.gov.ua>
5. Закон України про безпечність та якість харчових продуктів. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2809-15>
6. Закон України про ветеринарну медицину. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2498-12>
7. Закон України про карантин рослин. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3348-12>