

УДК 338.2.439

Е. А. Кіреєва,
асистент, Вінницький національний аграрний університет
О. Г. Кубай,
доцент, Вінницький національний аграрний університет
В. М. Житник,
студентка, Вінницький національний аграрний університет

СУЧАСНИЙ СТАН ТА УПРАВЛІННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЮ БЕЗПЕКОЮ УКРАЇНИ

E. Kirieieva,
Assistant, Vinnytsia National Agrarian University
O. Kubay,
Associate Professor, Vinnytsia National Agrarian University
V. Zhitnik,
Student, Vinnytsia National Agrarian University

STATE REGULATION OF COUNTRY'S FOOD SECURITY PROVISION

У статті досліджено сутність продовольчої безпеки. Обґрунтовано актуальність та необхідність управління продовольчою безпекою на державному рівні. Проаналізовано індикатори та показники стану продовольчої безпеки, наведені їх порогові значення, затверджено у нормативно-правових актах України. Визначено сучасний стан продовольчої безпеки України за основними показниками та їх динамікою. На основі дослідження світового досвіду управління продовольчою безпекою, запропоновано інструменти управління продовольчою безпекою держави.

The essence of the food security has been investigated in the article. Relevance and the need to manage food security at the national level have been substantiated. Status indicators of food security, given their thresholds stipulated in the normative — legal acts of Ukraine have been analyzed. The current state food securities of Ukraine basic on the parameters and their dynamics have been determined. Based on the study of international experience managing food security, tools of food security have been proposed.

Ключові слова: продовольча безпека, державне управління, національна безпека, індикатори, інструменти, калорійність харчування.

Key words: food security, state management, national security, indicators, tools, caloric intake.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

XX ст. було насичено низкою суспільних катаклізмів, зламів старих і побудовою нових суспільних формацій. Не оминула ця реформаційна хвиля й Україну, яка разом із незалежністю обрала шлях трансформації суспільства до ринкових устроїв.

З початком перехідного періоду, коли розпочинається злам старого організаційно-економічного механізму управління централізованою економікою і були зроблені перші спроби впровадження ринкових відносин, у нашій державі виникла глибока продовольча криза. Існуючим механізмом регулювання не вдалось усунути функціонування адміністративно-командних методів, що склалися. Постулати традиційної економічної теорії (аксіоми повної раціональності та вільної конкуренції; класичні рекомендації кейнсіанства й монетаризму) не відповідали національним реаліям, а їх примусове виконання в окремих випадках призводило до негативних наслідків. Питання державного регулювання

продовольчої сфери стали предметом численних дискусій [1].

Але незважаючи на таку зацікавленість, на державному рівні донині відсутній єдиний базовий законодавчий акт, що визначає основи продовольчої безпеки держави. Державне законодавство регулює лише окремі нормативні акти із забезпечення продовольчої безпеки. Недосконалість державної політики забезпечення продовольчої безпеки не тільки створює передумови для виникнення кризових явищ у забезпеченні населення продуктами харчування, а і здатне деформувати процес політичних й економічних перетворень та створити загрозу внутрішній безпеці держави в умовах глобалізації цих процесів, які проходять у світі. Тому в Україні продовольча безпека повинна стати важливим пріоритетом економічної стратегії, а державне управління у сфері забезпечення продовольчої безпеки має базуватись на функціонуванні надійної державної системи, що характеризуватиметься збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх загроз [3, с. 350—357].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Для України питання гарантування продовольчої безпеки мають особливе значення, оскільки за роки соціально-економічних перетворень виробництво сільськогосподарської продукції і продовольчих товарів зменшилось, а продовольче забезпечення населення знизилось до критично небезпечної межі. Саме тому останнім часом проблема продовольчої безпеки набула особливої актуальності та привертає увагу багатьох дослідників таких як О.Б. Тарасюк, А. Фролов, О. Сидоренко, О.С. Щекович, Н.Є. Іванова, О.В. Балуєва та інші. Однак дослідженню проблеми продовольчої безпеки не приділяється достатньо уваги в державному управлінні.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Визначення сучасного стану продовольчої безпеки в Україні та розробка комплексного інструментарію для управління нею на основі використання провідного досвіду високорозвинутих країн світу.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Глобальна продовольча безпека є питанням номер один на усіх міжнародних конференціях. Цю проблему згадують і генетики, і постачальники насіння, добрив та засобів захисту рослин, і виробники сільгосптехніки, які витрачають мільйони доларів на інновації, що забезпечать ріст продуктивності в аграрній галузі. Перед фермерами світу поставлено завдання нагодувати у 2050 році 9,1 млрд чоловік (до речі, приріст майже на 2,5 млрд чоловік прогнозується за рахунок країн, що розвиваються). Проте гарантування продовольчої безпеки кожної окремої країни є однією із ключових функцій держави, адже стабільне виробництво продуктів харчування, доступність їх отримання та споживання за рахунок власного виробництва та імпорту можливе лише під контролем державних органів. Тільки держава може правильно подбати про запаси продовольства, використовуючи механізми підтримки виробників основних продуктів харчування, регулювання експорту і митно-тарифної політики. Саме на державному рівні можна вирішити проблему соціального захисту бідного прошарку населення [5].

Головним нормативно-правовим актом, що регламентує офіційне визначення стану продовольчої безпеки України залишається затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1379 Методика визначення основних індикаторів продовольчої без-

пеки. Вона передбачає оцінювання рівня продовольчої безпеки за наступними індикаторами: добова енергетична цінність раціону харчування людини, забезпечення раціону людини основними видами продуктів, достатність запасів зерна у державних ресурсах, економічна доступність продуктів харчування, диференціація вартості харчування за соціальними групами, ємність внутрішнього ринку окремих продуктів, а також продовольча незалежність за окремими продуктами [7].

Індикатори характеризують як стан продовольчої безпеки держави загалом так і окремого регіону. Вони розраховуються за такими основними групами харчових продуктів, як хліб і хлібопродукти; картопля; овочі, баштанні; фрукти, ягоди і виноград; цукор; олія; м'ясо і м'ясопродукти; молоко і молокопродукти; риба і рибопродукти; яйця [3, с. 350—357].

Наведемо порогові значення індикаторів стану продовольчої безпеки України [4]:

- добова калорійність харчування людини, тис. ккал — не менше 2,5;
- споживання: м'яса та м'ясопродуктів (за рік/особа), кг — не менше 83;
- молока та молочних продуктів (за рік/особа), кг — не менше 380;
- яєць (за рік/особа), шт. — не менше 290;
- цукру (за рік/особа), кг — не менше 38;
- олій та інших рослинних жирів (за рік/особа), кг — не менше 13;
- картоплі (за рік/особа), кг — не менше 124;
- овочів та баштанних (за рік/особа), кг — не менше — 161;
- фруктів, ягід, горіхів і винограду (без переробки на вино) (за рік/особа), кг — не менше 90;
- хліба та хлібопродуктів (за рік/особа), кг — не менше 101;
- рівень перехідних запасів зерна, відсоток від річного споживання — не менше 17;
- виробництво зерна на одну особу на рік, т — не менше 0,8.

Як свідчить Держкомстат України, протягом останнього десятиріччя в Україні спостерігається одноманітне харчування населення — енергетична цінність раціону забезпечується в основному вуглеводами та жирами за рахунок хліба і хлібопродуктів, картоплі, цукру та олії, що є свідченням незбалансованості харчування. Значно нижче раціональної норми у 2007 р. споживання м'яса та м'ясопродуктів — 63% від раціональної норми, молока і молочних продуктів — 56,3%, фруктів і ягід — 48%, овочів і баштанних — 80%, риби і рибопродуктів — 87,5%, яєць — 89% [5].

За даними Міністерства економіки України, дещо покращились показники споживання основних продуктів харчування у 2012 р., що було обумовлене, переважно, зростанням доходів населення за практично незмінних обсягів загального виробництва продукції сільського господарства.

Спираючись на звіт "Про стан продовольчої безпеки України у 2012 році", треба зауважити, що по більшості основних груп продовольства фактичне споживання знаходилося на рівні, або вище раціональних норм. Незважаючи на все це помітне відставання фактичного споживання м'ясо-молочної та рибної продукції від раціональних норм, у 2012 році покращилася ситуація із їх споживанням населенням України. Порівняно з попереднім роком споживання [6]:

— м'яса і м'ясопродуктів зросло на 6,3 відсотка, або на 3,2 кг на особу. Збільшення споживання відбулося як за рахунок нарощування реалізації худоби та птиці у вітчизняними виробниками (на 3,1 відсотка), так і зростання імпорту м'ясопродуктів (в 1,7 рази);

— молока і молокопродуктів збільшилося на 4,9 відсотка, або на 10 кг на особу, що обумовлено зростанням вітчизняного виробництва молока сировини (на 2,6 відсотка);

— риби і рибопродуктів підвищилося на 1,5 відсотка, або на 0,2 кг на особу.

Таким чином, запропонований офіційною методикою набір основних індикаторів продовольчої безпеки дозволяє кількісно охарактеризувати стан продовольчої безпеки країни. Втім, некоректно стверджувати, що розрахунок даних індикаторів дасть змогу здійснити повну та реальну оцінку стану продовольчої безпеки. Представлений у офіційній методиці набір індикаторів не розкриває можливі загрози продовольчій безпеці через низький рівень рентабельності виробництва вітчизняної сільськогосподарської продукції, через порушення принципів сталого землеробства та відповідну катастрофічну деградацію земельних ресурсів, через невідповідність прожиткового мінімуму та гарантованих державою мінімальних соціальних виплат (пенсії, стипендії, виплат, пов'язаних із втратою працездатності, безробіттям тощо).

Оцінка стану продовольчої безпеки проводиться з використанням індикаторів затверджених державною. Тому реальне уявлення про реальну продовольчу ситуацію в країні можна одержати, порівнюючи існуюче споживання з рівнями споживання, представленим у класифікації, побудованій за принципом відповід-

ності продовольчого забезпечення до завдань збільшення народжуваності, збереження здоров'я, активної життєдіяльності людини та досягнення максимально можливої в сучасних умовах середньої тривалості життя.

Для оцінки сучасного стану продовольчої безпеки в Україні проаналізуємо динаміку основних індикаторів, таких як калорійність харчування, споживання основних продовольчих товарів та частка витрат на продукти харчування у загальній структурі витрат (табл. 1).

У 2012 році у порівнянні із 2008 роком зменшилось споживання молока і молочних продуктів на 36 кг за рік на одну особу, також зменшилось споживання риби і рибопродуктів на 4,8 кг за рік. У той самий час збільшилось споживання таких продуктів як овочі та баштанні на 10,8 кг та фруктів і ягід на 1,2 кг за рік на одну особу.

Визначення суті продовольчої безпеки завжди пов'язане із забезпеченням життєдіяльності людини, яка характеризується станом його здоров'я. Тому реальне уявлення про реальну продовольчу ситуацію в країні можна одержати, порівнюючи існуюче споживання з рівнями споживання, представленим у класифікації, побудованій за принципом відповідності продовольчого забезпечення до завдань збереження здоров'я, активної життєдіяльності людини та досягнення максимально можливої в сучасних умовах середньої тривалості життя.

Відповідно до цього можна запропонувати сім рівнів життя населення в країнах, зокрема в Україні [4]:

I-й рівень — катастрофічний. Передбачає добове споживання на одну людину 1500—1800 ккал, характеризується хронічним недоїданням (добове споживання менше 1 520 ккал слід розглядати як голод).

II-й рівень — критичний. Середньодобове споживання складає 1800—2200 ккал на душу населення і достатнє для подолання хронічного недоїдання та існування на межі виживання і забезпечення простого відтворення населення.

III-й рівень — мінімальний. Середньодобове забезпечення 2300—2800 ккал на душу населення передбачає наявність таких обсягів продовольчих ресурсів, які виключають можливість появи голоду. II і III рівні слід розглядати також при плануванні забезпечення населення продовольством в екстремальних (кризових) умовах.

IV-й рівень — достатній. Середньодобове споживання перебуває у межах 2800—3600 ккал на одну людину, проте воно не збалансо-

Таблиця 1. Стан продовольчої безпеки в Україні

Індикатор, одиниця виміру	Порогові значення	Роки					Відхилення 2012 до 2008 +/-
		2008	2009	2010	2011	2012	
Добова калорійність харчування людини, ккал	2500	3009	2995	2927	2974	2954	-55
Споживання м'яса та м'ясопродуктів (за рік/особа), кг	75	61,2	57,6	61,2	61,2	61,2	0
Споживання молока і молочних продуктів, (за рік/особа), кг	370	271,2	237,6	229,2	226,8	235,2	-36
Споживання риби і рибопродуктів, (за рік/особа), кг	20	25,2	21,6	21,6	20,4	20,4	-4,8
Споживання овочів та баштанних (за рік/особа), кг	158	111,6	121,2	114	121,2	122,4	10,8
Споживання фруктів та ягід (за рік/особа), кг	90	44,4	43,2	44,4	44,4	45,6	1,2
Споживання хлібу та хлібопродуктів (за рік/особа), кг	105	107,4	109,9	106,5	105,0	109,2	1,8
Частка сукупних витрат на харчування у загальному підсумку сукупних витрат домогосподарств, %	60	48,9	50,0	51,6	51,3	50,2	1,3

ване за елементами живлення, тобто продовольчих ресурсів достатньо для стабільного споживання, але воно не забезпечує здорового способу життя і збільшення його тривалості.

V-й рівень — раціональний (нормативний). Середньодобове споживання перебуває у межах 3300—3600 ккал на одну людину. При цьому раціон збалансовано білками, вітамінами й іншими важливими компонентами. Нормативні показники такого споживання слід використовувати як базу для всіх соціально-економічних розрахунків на державному рівні в нормальних умовах.

VI-й рівень — оптимальний. Споживання відповідає V-му рівню не лише збалансованістю за найважливішими харчовими компонентами, а і передбачає споживання екологічно чистих продуктів харчування, які збільшують тривалість життя населення, загалом та середню тривалість життя для країни, покращують здоров'я.

VII-й рівень — перспективний. Досягнення такого продовольчого забезпечення для всіх соціальних груп населення, яке дозволить удосконалювати природу людини і максимально продовжувати її активну життєдіяльність, розширюючи межі сучасної природної тривалості життя.

Дана класифікація не є досконалою, оскільки не враховує випадків, коли потреба у споживанні продуктів є об'єктивно більшою через інтенсивність праці.

З метою підвищення рівня продовольчої безпеки країни та створення умов для доступності продовольства та достатності споживання, створюється система державного управління.

На сьогодні у більшості країн світу вже створена розгалужена система правового за-

безпечення національної продовольчої безпеки. Так, наприклад, у Німеччині ще в 1955 р. був ухвалений закон "Про сільське господарство Німеччини". "У законі прямо вказано, що держава зобов'язана розглядати проблему постачання населення продовольством як стратегічну, формувати продовольчі фонди, не використовуючи увесь комплекс заходів економічного стимулювання і підтримки і не ставити продовольче постачання в залежність від третіх країн".

У Франції відповідно до закону "Про забезпечення стабільності сільськогосподарського виробництва" міністерству сільського господарства доручена розробка національної аграрної політики та її втілення в життя. Держава підтримує конкурентоспроможність сільгоспвиробництва і регулює внутрішній ринок сільгосппродукції, стежить, щоб імпорт продовольства не завдавав збитку вітчизняному сільгоспвиробництву, а ціни на імпортні товари не були нижчі за світові і ціни внутрішнього ринку.

Продовольчий комплекс США відноситься до найбільш захищених. Для цього прийнято спеціальні нормативні акти, спрямовані на забезпечення стабільного продовольчого постачання за рахунок підтримки власного сільського господарства і збереження його природних ресурсів. Так, у 1979 р. був ухвалений закон "Про продовольчу безпеку", спрямований на підтримку сільського господарства, що створює матеріальну основу права на харчування і, відповідно, на життя. Згідно з цим законом, передбачалася закупівля зерна в державний резерв для забезпечення продовольчої безпеки країни і надання продовольчої допомоги іншим країнам. Надалі також була прийнята низка законодавчих актів, спрямованих на забезпе-



Рис. 1. Методи державного управління регіональною продовольчою безпекою

чення продовольчої безпеки країни. Так, у 1986 р. був ухвалений закон "Про поліпшення продовольчої безпеки", який закріпив систему заходів з підтримки американських фермерів, включаючи субсидії на підтримку родючості земель. Важливо підкреслити, що реалізація всіх вищеперелічених законів супроводжувалася прийняттям спеціальних федеральних програм [2, с. 58—63].

Говорячи про законодавче забезпечення продовольчої безпеки в Україні, то на державному рівні донині відсутній єдиний базовий законодавчий акт, що визначає основи продовольчої безпеки держави. Як відомо, прийнятий Верховною Радою України Закон України "Про продовольчу безпеку" був відхилений Президентом України. Закон по суті відображає концептуальне бачення стратегії держави в питаннях забезпечення населення продовольством, і не вирішує поставлених завдань. Більшість його положень має декларативний характер, основні принципи і завдання не передбачають механізму їх реалізації, нормативне регулювання тих чи інших питань піднімається положеннями, що переадресовують до інших законів, а відтак, не мають змістовного навантаження [1, с. 319—326].

На сьогодні державна політика із забезпечення продовольчої безпеки визначається відповідними нормативними актами згідно з п.17 ст. 92 Конституції України. Розподіл відпо-

відальності щодо забезпечення національної безпеки і продовольчої безпеки як її складової відповідно між гілками влади та посадовими особами теж урегульований Конституцією.

Одним з найважливіших законодавчих актів є Закон України "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року" від 18 жовтня 2005 р. Він закріплює гарантію продовольчої безпеки на рівні стратегічної мети аграрної політики. Досить актуальним є положення ст. 3 про державний контроль якості і безпеки продовольчих товарів у розрізі захисту прав споживачів та формування ринків сільгосппродукції.

Більш конкретні механізми забезпечення продовольчої безпеки описані Законом України "Про державну підтримку сільського господарства України" від 24 червня 2004 року. Це й державне цінове регулювання шляхом аграрної інтервенції — продажу або придбання сільськогосподарської продукції з метою забезпечення цінової стабільності. Також механізм заставних закупівель, коли Аграрний фонд у якості кредитора надає бюджетну позику виробнику під заставу зерна, яке є об'єктом державного цінового регулювання. Застосовується механізм фінансової підтримки суб'єктів господарювання, а саме: механізм здешевлення кредитів та компенсації лізингових платежів шляхом субсидування частини плати (процентів чи лізингових платежів) за використання кредитів, наданих банками в національній та іноземній валюті. Щорічно Кабінет Міністрів України передбачає статтю видатків на надання дотацій виробникам продукції тваринництва [5].

Узагальнюючі світовий та вітчизняний досвід управління продовольчою безпекою, можливо виділити основні методи та інструменти державного управління (рис. 1).

Основними завданнями державних органів управління є своєчасне прогнозування та виявлення загроз продовольчій безпеці, мінімізація їх негативних наслідків за рахунок стратегічних запасів продовольства. Слід створити комплексну систему спостережень, збору, обробки, систематизації та аналізу інформації щодо виробництва, управління запасами і постачання продовольства, якості і безпеки харчових

продуктів, споживання продовольства та харчування населення. Можливо, цим повинна займатися державна аналітична агенція. Також необхідно сформувавши державні інформаційні ресурси у сфері забезпечення продовольчої безпеки, використовуючи сучасні засоби комунікації, а саме: Інтернет, мобільний зв'язок тощо. Також важливо організувати своєчасне інформування виробників і надання консультаційних послуг державними органами та дорадчими службами щодо державних програм підтримки галузі і схем їх реалізації, механізмів регулювання ринків сільгосппродукції [7].

ВИСНОВКИ

Досліджуючи сучасний стан продовольчої безпеки в Україні, встановлено, що існує проблема нераціонального харчування населення та значної диференційованості доходів населення, що створює продовольчу небезпеку. Найбільше населення України недоїдає фруктів та ягід, фактичне споживання яких складає половину від раціональної норми. Значне недоїдання спостерігається за такими групами продовольства, як молоко та молочні продукти споживання яких у 2012 році складає лише 63,6% від раціонально встановленої норми. Державне управління продовольчою безпекою є основою для формування національної безпеки. Механізми державного управління продовольчою безпекою мають бути досить гнучкими та ефективними з метою досягнення максимального економічного та соціального ефектів.

Література:

1. Фролов А.Ю. Роль інституціонального середовища в державному регулюванні продовольчої сфери / А.Ю. Фролов // Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку. Теорія та практика державного управління. — 2012. — Вип. 4 (39). — С. 319—326.
2. Тарасюк О.Б. Державне регулювання забезпечення продовольчої безпеки країни / О.Б. Тарасюк // Актуальні проблеми економіки. — 2012. — № 10. — С. 58—63.
3. Фролов А.Ю. Концептуальні підходи до визначення загроз продовольчій безпеці в Україні: державно-управлінський аспект / А.Ю. Фролов // Збірник наукових праць "Ефективність державного управління". — 2012. — Вип. 30. — С. 350—357.
4. Кочетков О.В. Формування системи показників продовольчої безпеки України / О.В. Кочетков, Р.В. Марков // Економіка АПК. — 2002. — № 9.

5. Сидоренко О. Продовольча безпека України неможлива без державного регулювання АПК / О. Сидоренко // Український журнал "Економіст". — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ua-ekonomist.com/216-prodovolcha-bezpeka-ukrayini-nemozhliva-bez-derzhavnogo-regulyuvannya-apk.html>

6. Звіт Міністерства економічного розвитку та торгівлі України "Про стан продовольчої безпеки України у 2012 році" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/> / Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі України.

7. Іванова Н.Є. Система індикаторів продовольчої безпеки України: огляд та аналіз / Н.Є. Іванова, О.В. Балуєва, // Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток". — 2013. — № 10 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?n=10&y=2013>

References:

1. Frolov, A.Yu. (2012), "The role of the institutional environment in the government regulation of food sector", *Derzhavne rehuliuвання protsesiv ekonomichnoho i sotsial'noho rozvytku. Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia*, vol. 4, pp. 319—326.
2. Tarasiuk, O.B. (2012), "The Government regulation of the food security", *Aktual'ni problemy ekonomiky*, vol. 10, pp. 58—63.
3. Frolov, A.Yu. (2012), "Conceptual approaches to the definition of food security threats in Ukraine: state-administrative aspect", *Efektivnist' derzhavnogo upravlinnia*, vol. 30, pp. 350—357.
4. Kochetkov, O. V. and Markov, R. V. (2002), "Creating a system food security indicators Ukraine", *Ekonomika APK*, vol. 9, pp. 350—357.
5. Sydorenko, O. (2012), "Food security in Ukraine is impossible without state regulation of APC", *Ekonomist* [Online], available at: <http://ua-ekonomist.com/216-prodovolcha-bezpeka-ukrayini-nemozhliva-bez-derzhavnogo-regulyuvannya-pk.html> (Accessed 2 Apr. 2014).
6. The official site of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2014), "A report of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine About the state of the food security in Ukraine 2012" available at: <http://www.me.gov.ua> (Accessed 30 Mar 2014).
7. Ivanova, N. Ye. and Baluieva, O. V. (2013), "The system of indicators of food security in Ukraine: review and analysis" *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok* [Online], vol. 10, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?n=10&y=2013> (Accessed 1 Apr. 2014).

Стаття надійшла до редакції 25.04.2014 р.