

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.862.6

Яна Алексєєва

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОДОВОЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

У статті розглянуто проблему продовольчого забезпечення та пошук механізмів державного управління для її подолання. Особливо важливим стає комплексний підхід у вирішенні даного питання.

Ключові слова: продовольча безпека, державне управління, сільське господарство.

Постановка проблеми

Швидкі зміни, що відбуваються в світі, ставлять перед державними інститутами нові завдання. Це стосується і однієї з найважливіших проблем сьогодення – проблеми забезпечення продовольством. Голод, як крайній її прояв і величезне соціальне лихо, знекровлював людей і в давнину, і в середні віки, і в нові, й навіть у новітні часи. Продовольча проблема належить до категорії глобальних, тому що для її розв'язання недостатньо зусиль окремих держав, а потрібне добре налагоджене співробітництво всіх країн, незалежно від їхнього суспільного ладу.

У сучасному світі спостерігається нерівномірність у виробництві та споживанні продуктів харчування. В країнах, де недостатній розвиток сільськогосподарського виробництва, як правило, і виникають проблеми з продовольством. Це, в першу чергу, стосується країн, що розвиваються. Як показує процес економічного розвитку цих країн, подолати продовольчу проблему самотужки вони не зуміють.

Головною ареною голоду і недоїдання в сучасному світі є країни, що розвиваються, де проживає майже 4/5 населення світу, виробляють приблизно 1/3 всього продовольства, а споживають трохи більше третини його світового споживання. Африка, де сьогодні 40% населення недоїдає, характеризується найвищими в світі темпами приросту населення: у країнах Тропічної Африки жінка має в середньому шестеро дітей. За прогнозами ООН питома вага африканців у світовому народонаселенні збільшиться до 22% у 2020 році. Саме тому більшість спеціалістів ставлять під сумнів досягнення Африкою продовольчої безпеки у XXI ст.

Найбільш проблемними визнані ті країни, що динамічно розвивалися останні роки. Серед них: Індія, Китай, Індонезія, а також такі бідні країни Азії і Африки, як: Бангладеш, Демократична Республіка Конго (колишній Заїр), Ефіопія і перенаселений Пакистан. Голод (фізичний брак їжі), який спостерігається в Ефіопії, Судані та інших районах південніше Сахари, є найбільш відомою формою продовольчої незабезпеченості.

Визначити єдину для всієї планети норму харчування важко, позаяк зони та регіони Землі об'єктивно

розрізняються за витратами енергії, яка необхідна для підтримання життя людини. За оцінками Продовольчої й сільськогосподарської організації ООН (ФАО) і Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), середня норма харчування для однієї людини має становити 2500–2700 ккал на добу. Чітко виражене недоїдання настає тоді, коли цей показник падає нижче 1800 ккал, а очевидний голод – коли він проходить критичну позначку 1000 ккал на добу [9, с. 149].

Що ж стосується структури харчового раціону, то за нормою він має містити не менше 100 г білків на добу. Харчування, при якому бракує не тільки калорій, а й білків, насамперед тваринного походження, а також жирів, вітамінів, мікроелементів, називається неповноцінним. Неповноцінне харчування значної частини населення країн, що розвиваються, і певної частини бідних про шарків в інших державах – важлива причина низької тривалості життя і хвороб, викликаних білково-калорійною нестачею, гострою нестачею в організмі вітамінів, мінеральних речовин.

З урахуванням фізіологічних норм, наведених вище, вже наприкінці 80-х років повноцінне харчування отримували 35% жителів планети. Приблизно 15% споживали достатню кількість калорій, але мали дефіцит білків. Близько 20% мали дефіцит білків тваринного походження. А решта 30% жили в умовах кількісної та якісної нестачі їжі, споживаючи менше 1700 ккал на добу.

Середнє споживання продовольства на одну людину в розвинутих країнах складає 3390 ккал, а споживання білків – майже 100 г на добу. Вони виробляють і споживають дві третини світового продовольства (у вартісному вираженні), хоча в розвинутих країнах мешкає лише 15% населення світу. Питома вага у світовому експорті продовольства в розвинутих країнах становить близько 64% (у тому числі 60% готової продукції та 1% сільськогосподарської сировини), а в імпорті – 67% (відповідно 69 і 64 %).

Економічно розвинуті країни підтримують досить високий рівень самозабезпеченості продовольством: США і Франція – понад 100%, Німеччина – 93%, Італія – 78%. За прогнозами ООН, чисельність населення у світі на середину XXI ст. становитиме 9,4 млрд осіб (нині 6 млрд). Навіть за найоптимістичніми прогнозами, до населення Землі в найближчі 15 років додасться ще 1 млрд чоловік, переважна більшість яких житиме в країнах, що розвиваються. При цьому основний додаток населення припаде саме на ті регіони, які в найбільшій мірі потерпають від голоду та недоїдання.

Повноцінне харчування відіграє визначальну роль для збереження здоров'я нації і підвищення життєвого рівня населення. Зниження загальних обсягів споживання продуктів харчування, білково-енергетична недостатність раціону харчування, неякісні продукти в комплексі з іншими негативними факторами, такими як: погіршення умов життєдіяльності, медичного обслуговування призвели до збільшення серед населення захворювань органів травлення, дихання, хвороб системи кровообігу та обміну речовин тощо. Так, за останні 10 років

рівень поширення залізодефіцитної анемії серед жінок 15–45 років збільшився майже втричі, а кількість хворих на туберкульоз – більш як у півтора рази [9, с. 151].

Актуальною ця проблема є і для України, де за останні десять років обсяг виробництва сільськогосподарської продукції скоротився більше ніж удвічі. Держава, яка ще 20 років тому вважалася власником родючих земель, основним виробником продовольчої продукції серед країн колишнього СРСР та потенційним конкурентом західноєвропейським виробникам на світовому ринку агропромислової продукції, сьогодні не в змозі забезпечити своєму народу харчування не тільки на рівні початку 90-х років, а й мінімальних фізіологічних норм. Сучасний стан споживання основних продуктів харчування на душу населення характеризується значним зменшенням його обсягів і являє собою реальну загрозу здоров'ю нації [1, с. 116].

Заявлена нами проблематика перебуває на перехресті кількох наукових напрямів: дослідження глобалізації, державного управління та економічної безпеки. Це зумовлює досить широке коло авторів, які займаються вивченням проблеми продовольчої безпеки у різноманітних аспектах і проявах. Питанням державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки приділяли увагу українські та зарубіжні учені. Серед українських авторів слід виділити, зокрема: Ю. Білика, П. Борщевського, В. Геєця, Л. Дейнеко, О. Кочеткова, І. Лукінова, Р. Маркова, Г. Мостового, П. Саблука, В. Трегобчука, В. Юрчишина та ін. Серед зарубіжних теоретиків питаннями забезпечення продовольчої безпеки займалися такі вчені, як: В. Балабанов, Е. Борисенко, Е. Єров та ін. [9, с. 147].

До невіршених частин загальної проблеми, яким присвячена стаття, належить питання вдосконалення механізмів державного управління продовольчою безпекою України.

Метою дослідження є аналіз теоретичних і практичних аспектів існуючих механізмів продовольчого забезпечення в країні та постановка шляхів вирішення проблеми на державному рівні.

Продовольча безпека – комплексне поняття, що містить, на наш погляд, два аспекти. Перший пов'язаний з чисто економічним процесом «продовольчого забезпечення». Другий – з важливістю продовольчого забезпечення як необхідної умови для підтримки національної безпеки в її внутрішньому і зовнішньому проявах.

Одне з найбільш поширених визначень продовольчої безпеки приводять Дж. Конуей і Е. Барбер: забезпечення гарантованого доступу всіх жителів і у будь-який час до продовольства в кількості, необхідній для активного здорового життя.

Взагалі, продовольча безпека – це необмежена здатність держави і суспільства протягом тривалого періоду забезпечувати доступ населення до продуктів харчування в кількості і якості достатньому для здорового фізичного і соціального розвитку кожної людини в звичайних умовах і мінімально необхідному для підтримки здоров'я і працездатності в надзвичайних продовольчих ситуаціях.

Поняття «Продовольчій безпеці» отримало розповсюдження в перші післявоєнні роки, коли для багатьох країн, що встали на шлях самостійного і незалежного розвитку, ця проблема знайшла життєво важливе значення. У «Загальній декларації прав людини» (1948), прийнятою незабаром після війни, були втілені основні

принципи і цінності людства, зокрема право «на їжу для всіх людей в світі».

У 1945 році при ООН (організації об'єднаних націй) була створена структура з питань сільського господарства і продовольства – ФАО (Food and Agriculture Organization). Її метою було зниження бідності і голоду в світі за допомогою проведення політики підтримки розвитку сільського господарства і забезпечення продовольчої безпеки.

В рамках ФАО була розроблена концепція «Всесвітньої продовольчої безпеки» (1973). У ній офіційно був введений в світову практику термін «продовольча безпека», який став характеризувати полягання ринку продовольства і економіки в країні або групі інтегрованих країн, а також в світі. Зміст терміну продовольча безпека було визначено в резолюції «Міжнародні зобов'язання по забезпеченню продовольчої безпеки в світі» (1974 рік) генеральною Асамблеєю ООН як «забезпечення гарантованого доступу всіх жителів і у будь-який час до продовольчих ресурсів миру в кількості, необхідній для активного здорового життя».

Детальне опрацювання проблеми забезпечення населення миру продовольством і виробітку заходів по усуненню небезпеки голоду в світі було зроблене в «Загальній декларації про ліквідацію голоду і недоїдання» (1974), до якої приєднався і СРСР. Згідно з цим документом «добробут народів миру в значній мірі залежить від встановлення системи всесвітньої продовольчої безпеки, яка забезпечила б відповідну наявність продовольства і розумні ціни на нього у будь-який час, незалежно від періодичних коливань і зміни погодних умов, а також від політичної і економічної ситуацій».

Також в декларації передбачено «якомога повніша співпраця держав, застосування принципів невтручання у внутрішні справи інших держав, забезпечення рівності має рацію і пошану національної незалежності і суверенітету».

На початку 70-х років відстоювалася концепція, згідно з якою імпорт у поєднанні з допомогою розвинених країн був найбільш раціональним і швидким шляхом вирішення продовольчих проблем більшості країн світу. Проте в умовах жорсткого, монополізованого ринку продовольчих товарів, ця концепція себе не виправдала. І в кінці 70-х років більшість країн вже були вимушені перейти до концепції забезпечення країни продовольством за рахунок власного виробництва.

В рамках ФАО для вирішення проблеми голоду в світі в листопаді 1996 року відбувся Всесвітній продовольчий саміт, де були присутні представники з 185 країн. В ході роботи саміту (1996) була затверджена Римська Декларація стосовно продовольчої безпеки і План дій Всесвітнього продовольчого саміту, орієнтований в першу чергу на країни, що розвиваються, які при вступі у СОТ беруть на себе зобов'язання діяти відповідно до цього Плану. Згідно з Римською Декларацією уряду країн-учасниць саміту (у тому числі і України) узяли на себе зобов'язання «забезпечити політичну, соціальну і економічну обстановку, що дозволяє створити оптимальні умови для викорінювання бідності і установа міцного миру, засновану на повноправній участі жінок і чоловіків, що є найкращим засобом досягнення продовольчої безпеки для всіх» [5, с. 12].

Продовольча проблема останнім часом загострилася. В зв'язку з цим актуальним завданням державного регулювання стає визначення допустимого для населення країни рівня зниження власного виробництва продовольства і заміни його імпортом. В цілях забезпе-

чення продовольчої безпеки країни, необхідна непряма участь держави в діяльності господарюючих суб'єктів в цьому секторі національної економіки [2, с. 11].

Можливості розв'язання продовольчої проблеми безпосередньо пов'язані з вирішенням питань агропромислової сфери економіки. Стратегічною метою реформування агропромислового комплексу традиційно є підвищення життєвого рівня населення на основі збільшення обсягів виробництва продуктів харчування і продуктивності праці, розвитку науково-технічного прогресу.

Виділяють чотири групи факторів, які впливають на глобальну продовольчу проблему:

- природні умови й розміщення населення (загальна площа та структура сільськогосподарських угідь, сільськогосподарський потенціал, клімат, співвідношення між кількістю населення і масою продовольства тощо);
- світовий транспорт і зв'язок, котрі забезпечують широкий вихід продуктів харчування на зовнішній ринок;
- політична ситуація в світі (позиції політичних сил, наявність міждержавних співтовариств, об'єднань, використання поставок продовольства у політичних цілях);
- світова економіка і торгівля в їх єдності (продовольство як складова торговельних потоків, роль балансових розрахунків, кліринг).

Накопичені в агропромислому комплексі проблеми, наростаючі несприятливі тенденції в економіці (висока інфляція, зниження реальних доходів населення, низька еластичність продовольчих ринків попиту і доходів, порушення цінових пропорцій між продукцією сільського господарства і іншими сферами АПК, сильний конкурентний тиск з боку постачальників імпортного продовольства, суб'єктивні помилки в агропромисловій політиці і шляху її реалізації) привели до того, що сільське господарство як монополю галузь з тривалим сезонним циклом виробництва опинилося в глибокій системній кризі. Сьогоднішні економічні реалії такі, що близько 80% підприємств другої сфери АПК не мають можливостей для простого відтворення. В умовах обмеженості фінансових ресурсів формування системи продовольчої безпеки України пов'язане із створенням умов для стійкого розвитку агропромислового комплексу, освоєнням нових технологій і ефективних форм взаємодії науки і товаровиробників [5, с.13]. Гострим залишається питання забезпечення якості продовольства, яке постачається на споживчий ринок, особливо з огляду на те, що значні території України постраждали від різних техногенних забруднень. Зниження рівня продовольчого споживання в кількісному і якісному вимірах є однією з причин зменшення природного приросту населення, тривалості його життя, погіршення інших показників життєдіяльності населення як головної продуктивної сили. Агропромисловий комплекс України, в умовах радикальних економічних і системних перетворень, потребує наукового забезпечення питань проведення його реформи, подолання кризових ситуацій і стабілізації соціально-економічного положення.

Державна політика в сфері забезпечення продовольчої безпеки повинна враховувати ризики і загрози, які можуть суттєво її послабити як в довгостроковому, так і в короткостроковому періоді [7, с.165].

Аналіз стану забезпечення населення країни продовольством свідчить, що вирішення цієї проблеми неможливе без розробки й впровадження державної

концепції і програми забезпечення національної продовольчої безпеки та відновлення агропромислового виробництва, які ґрунтуються на принципах соціально орієнтованої та державно регульованої продовольчої політики та економічної політики в цілому [8, с. 79].

Одним з найважливіших елементів проведення державної політики в питанні продовольчої безпеки є регулювання продовольчих ринків шляхом закупівель продукції і продовольчих інтервенцій.

Не менш важливим принципом державного регулювання, ніж підтримка сталого розвитку АПК, є гнучкий диференційований підхід залежно від форм власності й ефективності господарювання, значущості в забезпеченні стійкості інноваційності та екологічності відтворення, потенційної конкурентоспроможності вироблюваної продукції, рівня розвитку підприємництва, ступеня ризику, ефективності участі в реалізації державних програм тощо.

При розгляді проблеми продовольчого забезпечення держава обов'язково повинна враховувати індивідуальну продовольчу безпеку людини, а не тільки стан виробництва продовольства і сільськогосподарської діяльності. Індивідуальна продовольча безпека людини залежить від його права «на продовольство» (обсяг продовольства, який він може придбати, яким він може володіти і користуватися), а зовсім не від загальної наявності продовольчих товарів у країні або в регіоні. Звичайно, даний чинник робить свій внесок у право людей на продовольство (особливо, якщо врахувати вплив, який мають продовольчі поставки на ціни). Але це один з багатьох факторів впливу. Життєво важливим є питання, як розподіляються загальні запаси продовольства між різними групами населення країни. Розуміння значених аспектів проблеми дає змогу перейти від проблеми виробництва продовольства до більш значимої — забезпечення якісним і доступним продовольством.

Усвідомлюючи становище, що склалося в країні, і необхідність вироблення перспективного підходу до забезпечення продовольчої безпеки, приходимо до висновку, що хаотичний і некерований стан галузей господарювання, покликаних забезпечити продовольчу безпеку, повинен бути замінений шляхом створення єдиної системи продовольчої безпеки, всі елементи якої пов'язані між собою функціонально, організаційно, ресурсно і технологічно. При цьому продовольча безпека може бути розглянута як біосоціальна основа існування населення, об'єктивна умова існування і відтворення країни, регіону і кожної людини окремо.

Під системою продовольчої безпеки регіону розуміється сукупність взаємозв'язаних і взаємозумовлених елементів (структур, механізмів і ресурсів), що орієнтовані на реалізацію заданої цільової установки (досягнення стану продовольчої безпеки) і мають здатність до самовиробництва.

Успішний розвиток і управління системою продовольчої безпеки не можуть здійснюватися без дотримання загальних правил системного підходу та принципів, що забезпечують найраціональніше й швидше досягнення поставлених стратегічних і тактичних цілей. Серед таких правил і принципів слід назвати :

- пріоритет стратегії перед тактикою, суспільних інтересів перед вузькогруповими;
- пріоритет функцій перед структурами;
- забезпечення розширеного відтворення продуктивних сил, виробничих відносин, ресурсів;
- наявність чіткої системи потоків інформації і дії на принципах зворотного зв'язку, які корегуються;

- функціонування системи прийняття рішень і контролю за виконанням;
- збіг формальних і реальних суб'єктів влади і управління;
- пріоритет наукоємних, екологівідновлювальних і ресурсощадних технологій;
- соціальну орієнтованість і соціальний захист;
- орієнтацію на власні кадрові, наукові, виробничі, сировинні, фінансові та інші ресурси і їх зосередження на пріоритетних напрямках;
- поєднання планових і ринкових механізмів управління на базі різних форм власності.

При формуванні такої системи важливим є розуміння того, що в сучасних умовах державне управління не може і не повинне підміняти собою механізм самоуправління господарської системи регіону. Досвід провідних країн світу (в першу чергу, США) показав, що спроби державного регулювання і підтримки окремих галузей економіки (в даному випадку, сільського господарства) не завжди гарантують результат, сумірний з масштабами витрат на його здійснення, й у ряді випадків приводить до результатів, зворотних очікуваним. Тому останніми роками у світі поширюється визнання того факту, що надмірна підтримка, протекціоністський захист і регулювання аграрного сектору не можуть сприяти збереженню і підвищенню конкурентоспроможності регіону в довгостроковій перспективі. Державне регулювання не замінює підприємницьку ініціативу виробників, це робить їх пасивними учасниками подій, що відбуваються. Навпаки, система продовольчої безпеки повинна забезпечити максимальний ступінь використання ринкового регулювання, цілеспрямовано створюючи такі «рамкові умови» функціонування господарюючих суб'єктів і підприємницького середовища (зокрема, шляхом нормативно-правового регулювання), в яких забезпечується гармонізація інтересів окремих індивідуумів, регіонів і держави в досягненні цілей продовольчої безпеки.

Одним з останніх досягнень у нормативно-правовому регулюванні є прийняття 23 грудня 2011 року Верховною Радою України Закону «Про продовольчу безпеку України» (№ 8370-1). Закон визначає правові, економічні та організаційні основи діяльності держави, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні продовольчої безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз та встановлює відповідальність держави за належний рівень харчування населення. Його дія поширюється на галузі, що забезпечують виробництво продукції сільського і рибного господарства, її заготівлю, зберігання, переробку та реалізацію, аграрну науку й освіту, вирішення продовольчих і соціальних проблем. Визначено основні завдання у сфері формування продовольчої безпеки [4].

Прийняття даного закону є одним з важливих кроків у забезпеченні продовольчої безпеки держави та застосування комплексного підходу до вирішення проблеми.

Органи державного управління всіх рівнів за всю історію людства завжди розглядали своїм найпершим конституційним обов'язком недопущення голоду та недоїдання основною частиною населення життєво необхідних білковомістких продуктів. З цієї причини виробництво та розподіл всіх видів продовольчих ресурсів було і залишається функцією державного регулювання.

Основними напрямками удосконалення державного регулювання продовольчої безпеки, на нашу думку, є такі:

- технічне та нормативне забезпечення стандартів якості продукції та сировини відповідно до найкращих світових стандартів якості, а також реальне впровадження прийнятих нормативно-правових актів з даної проблематики;
- підвищення економічної спроможності громадян та зниження частки витрат на харчування в загальній структурі витрат домогосподарств;
- створення умов для розвитку вітчизняного сільського господарства та ефективного використання земельних і сировинних ресурсів в конкурентному середовищі;
- комплексний підхід до формування сучасної аграрної політики і вибору її пріоритетів, у тому числі на рівні регіонів.

Перспективи подальших досліджень. Подальше вивчення даної проблеми буде безпосередньо пов'язане з реалізацією нормативно-правових актів в сфері забезпечення продовольчої безпеки та пошуком нових механізмів державного управління в контексті підписання угод про створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС.

Література.

1. Бабенко А.А. Забезпечення продовольчої безпеки України в умовах аграрної реформи // Монографія. – Наукове видання. – Луганськ: «Книжковий світ», 2007. – С. 116.
2. Баранчик І.І. «Стабільне вітчизняне виробництво – надійний фактор продовольчої безпеки України» // Економіка АПК, 2010, № 1, с. 10–14.
3. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964 ІV. – Режим доступу. – http://www.rainbow.gov.ua/content/zakon_onbu.html.
4. Інформаційне агентство УНІАН. – Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-476142.html>.
5. Корбут А.В. Продовольча безпека населення: коротка історія проблеми і основні поняття // Аналітичний Вісник України. – 2010. – С. 12–16.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання продовольчої безпеки» від 5 грудня 2007 року № 1379.
7. Стратегія економічного розвитку України: науковий збірник. Вип.4. – К.: КНЕУ, 2008 рік, 163–173 с.
8. Семенов В.Ф. Загальний курс агробізнесу: навчальний посібник. – К.: Знання, 2011 рік, 76–85 с.
9. Хорунжий М.Й. «Продовольча безпека: соціально-економічна суть, стан і показники» // Економіка АПК, 2010, № 6, с. 146–152.