

УДК 351.823.1

*В. П. Руликівський,
аспірант кафедри національної безпеки,
Національна академія державного управління при
Президентіві України*

МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ФОРМАЛІЗАЦІЇ ЗАДАЧІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ З ВРАХУВАННЯМ ПОТРЕБ ДЕРЖАВИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

У статті запропоновано методичний підхід, на основі якого проведена формалізація процесу функціонування агропромислового комплексу в інтересах забезпечення продовольчої безпеки України як складової її економічної безпеки.

The article suggests the methodical approach that formalizes government management of development of agricultural complex in the interest of the goods supplement security of Ukraine as a part of it's economic security.

Ключові слова: безпека, продовольча безпека, аграрний сектор, продовольство, державний продовольчий резерв, агропромисловий комплекс. Продовольча стабільність.

Key words: security, food security, agrarian sector, food, government food reserve, agricultural complex, food stability

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сучасний стан розвитку агропромислового комплексу України в умовах світової фінансової кризи характеризується надзвичайною складністю, слабкою часовою передбачуваністю, збільшенням кількості низькорентабельних та збиткових підприємств, зростанням споживчих цін і зниженням купівельної спроможності населення [1]. Реальною стає загроза продовольчій безпеці держави, тому дана стаття присвячена вирішенню проблеми забезпечення продовольчої безпеки України як складової економічної безпеки.

Реформування АПК в інтересах покращання продовольчої безпеки держави є актуальним науковим і прикладним завданням, вирішити яке можна, розробивши комплексну модель його функціонування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У публікаціях ряду зарубіжних авторів принципи лібералізації економіки обстоюються у методологічних підходах щодо визначення впливу держави на розвиток аграрного сектора економіки і, зокрема, продовольчого ринку. До них можна віднести відомих представників класичної економічної теорії — В. Петті, А. Сміта, Д. Рікардо. Ряд дослідників, зокрема Дж. Кейнс, А. Вагнер та Л. Мізес вважають, що державне регулювання економіки є об'єктивним процесом. Ускладнення соціально-економічних процесів розширює функції держави і вимагає нового осмислення її ролі в економічному житті суспільства.

Вирішення проблеми забезпечення продовольчої безпеки Украї-

ни [2] вимагає здійснення активної аграрної політики, спрямованої на подолання кризових явищ в функціонуванні АПК.

НЕВИРІШЕНА РАНИШЕ ЧАСТИНА ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

У наведених публікаціях сформульовані стратегічні завдання щодо забезпечення продовольчої безпеки, але, на жаль, відсутні їх наукове обґрунтування, експертиза та оцінка негативних наслідків їх впровадження. Щоб усунути зазначені недоліки, виникає потреба у розробці методичного підходу до формалізації державного управління розвитком АПК.

Метою даної публікації є розробка методичного підходу до формалізації державного управління розвитком АПК, основним завданням якого є забезпечення продовольчої безпеки України.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Продовольча безпека України буде розглядатися як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої держава гарантує фізичну і економічну доступність та якість життєво важливих продуктів харчування населенню згідно з науково обґрунтованими наборами продуктів харчування, підтримує стабільність продовольчого забезпечення населення та забезпечує продовольчу незалежність.

Під продовольчою незалежністю України будемо розуміти стан продовольчого забезпечення, за якого фізична та економічна доступність життєво важливих продуктів харчування для населення забезпечується за рахунок вітчизняного виробництва цих продуктів та запасів державного матеріального резерву (ДМР) на визначеному у правовому просторі рівні.

Узагальненою характеристикою продовольчої безпеки є усталеність національної продовольчої системи.

Звідси мета продовольчої безпеки держави полягає у гарантованому забезпеченні потреб населення в продовольстві в основному за рахунок вітчизняних продуктів харчування на рівні, достатньому для його нормальної життєдіяльності.

Для реалізації поставленої мети повинна бути сформована система забезпечення продовольчої безпеки та державна продовольча політика, яка представляє собою комплекс заходів щодо ефективного вирішення завдань розвитку виробництва, збереження, переробки, розподілу, постачання та торгівлі продуктами харчування.

У формалізованому виді продовольча безпека може бути представ-

лена формулою:

Продовольча пропозиція держави $\Pi_{\text{на}}(t)$ на поточний момент часу t забезпечує потреби населення $\Pi_{\text{н}}(t)$ у продуктах харчування та створює достатній резерв продовольства $P_{\text{н}}(t)$, нестача окремих видів продовольства $\Delta\Pi_{\text{имп}}(t)$ держава компенсує за рахунок імпорту, а надлишок $\Delta\Pi_{\text{екп}}(t)$ — експортує в інші країни:

$$\Pi_{\text{на}}(t) + \Delta\Pi_{\text{имп}}(t) - \Delta\Pi_{\text{екп}}(t) = \Pi_{\text{н}}(t) + P_{\text{н}}(t).$$

Найкращий режим державного регулювання продовольчою пропозицією визначається правильною вибраною метою та пріоритетами державної продовольчої політики, а його рівень — комбінацією таких основних факторів, як політична воля органів державного управління, можливості бюджету та суспільна злагода.

Вимоги до системи забезпечення продовольчої безпеки держави:

- національна продовольча система повинна мати здатність виробляти, імпортувати, експортувати, забезпечувати зберігання й просування до кінцевого споживача продовольчих товарів в обсягах, необхідних для задоволення раціональних потреб всіх соціальних груп населення (фізична доступність населення до якісних та безпечних продуктів харчування);

- всі соціальні групи повинні мати рівні можливості щодо споживання мінімально достатнього в кількісному відношенні, збалансованого по асортиментам набору продовольчих товарів, що відповідає прийнятним стандартам поживності і якості (економічна доступність до продовольства належного обсягу та якості);

- національна продовольча система повинна мати максимально можливу автономність та економічну самостійність, що зменшує її вразливість від коливань міжнародного ринку й політичному тиску ззовні (продовольча незалежність);

- національна продовольча система повинна зводити до мінімуму вплив сезонних, погодних й інших коливань на забезпечення населення продовольством у всіх регіонах країни (надійність забезпечення);

- національна продовольча система повинна функціонувати стабільно у часі, а це означає, що вона має розвиватися в режимі розширеного відтворення у всіх його аспектах: виробничому, соціальному, екологічному і т. ін.;

- національна продовольча система не повинна обмежувати можливості щодо стійкого функціонування соціально-економічної системи держави в довгостроковій перспективі, параметри якої визначаються стратегією забезпечення національної безпеки держави [3, с. 136], в умовах впливу прогнозованих та

непрогнозованих деструктивних факторів.

У зв'язку з зазначеними національними економічними інтересами в сфері АПК виступають:

- забезпечення ефективного функціонування й стійкого розвитку агропромислового комплексу для задоволення потреб країни й різних верств населення в продуктах харчування;

- забезпечення доступності основних продовольчих ресурсів різним верствам населення, виходячи з їх середньостатистичних доходів, а також з урахуванням дотримання найважливіших нормативів споживання продукції в кількісному і якісному вираженні, виходячи з медичних вимог і рекомендацій міжнародних компетентних організацій;

- забезпечення стабільності і конкурентоздатності національного АПК, стабільності й ефективності його соціально-економічного розвитку, достатності і надійності виробничого й науково-технічного потенціалу з метою забезпечення цільових критеріїв виробництва й збуту агропромислової продукції, підтримки рівноваги внутрішнього продуктового ринку й формування необхідного зовнішньоторговельного обігу, а також досягнення основних пріоритетів зростання доходів і рівня життя людей;

- збереження державного контролю над стратегічними продовольчими ресурсами, недопущення їхнього безконтрольного вивозу на шкоду національним інтересам і безладному ввозу в розмірах, здатних спричинити уповільнення розвитку вітчизняного товаровиробника або нанести йому шкоду.

Звідси можна сформулювати цільову функцію ЦФПБ системи забезпечення продовольчої безпеки, як її здатність виконувати (реалізувати) свою місію в необхідних кількісних й якісних параметрах функціонування в умовах впливу прогнозованих та непрогнозованих деструктивних внутрішніх та зовнішніх факторів.

Для реалізації визначеної мети система забезпечення продовольчої безпеки повинна включати сукупність (систему) тісно взаємодіючих одна з одною і навколишнім середовищем наукових, виробничих, управлінських структур, а також механізмів прийняття рішень з метою стабільного задоволення платоспроможного попиту населення на продовольство відповідної номенклатури, потреб щодо створення продовольчих резервів, імпорту та експорту продовольчих товарів.

Наступним етапом формалізації задачі державного управління забезпеченням продовольчої безпеки держави має бути систематизація внут-

рішніх і зовнішніх факторів, що впливають на сталий розвиток агропромислового комплексу.

Для цього представимо цільову функцію системи забезпечення продовольчої безпеки, як згортку досягнення критеріїв:

$\text{ЦФ}_{\text{ПБ}} = \psi \{ \Delta_{\text{ф}}(t) \circ \Delta_{\text{е}}(t) \circ \text{Сд}(t) \circ \text{Б}_{\text{х}}(t), t \}$,
 \circ — означає взаємозалежність критеріїв;

$\Delta_{\text{ф}}(t)$ — критерій фізичної доступності продовольства — продукти харчування повинні бути в наявності на всій території країни в кожен момент часу t й не менш, ніж у мінімально необхідному асортименті;

$\Delta_{\text{е}}(t)$ — критерій економічної доступності продовольства — кожен громадянин повинен мати достатній рівень доходу для придбання мінімального набору продуктів харчування;

$\text{Сд}(t)$ — критерій стабільного доступу до продовольства — соціально-економічна система країни повинна гарантувати доступність продовольства кожному громадянину не тільки в короткостроковій, а й у довгостроковій перспективі;

$\text{Б}_{\text{х}}(t)$ — критерій безпечного харчування — соціально-економічна система країни повинна гарантувати мінімальні вимоги до безпеки харчових продуктів і продовольчої сировини.

Ефективність реалізації цільової функції системи залежить від багатьох внутрішніх та зовнішніх факторів, що лежать у сфері як внутрішньої, так і зовнішньої політики. Фактори, що визначають рівень продовольчої безпеки держави в сучасних умовах, можуть мати постійний і тимчасовий характер.

До постійних факторів можна віднести:

- групи населення, що живуть за межею бідності й не мають достатнього доходу для придбання мінімального набору продуктів харчування;

- населення територій, продовольче постачання яких не забезпечується ринковими механізмами в силу певних обставин (наприклад, територія 30-км зони Чорнобильської АЕС);

- незбалансованість харчування по окремих складових, що веде до загрози здоров'ю нації або окремих груп населення;

- низький контроль над безпекою продуктів харчування, у результаті чого продовольство стає загрозою життю й здоров'ю великих груп людей;

- виснаження природного потенціалу аграрного виробництва в країні, що веде до зниження рівня продовольчого забезпечення населення.

До факторів тимчасового характеру, що несуть потенційну загрозу продовольчій безпеці країни, можна віднести:

— нестабільність аграрного виробництва й можливість природних катаклізмів, що знижують рівень продовольчого забезпечення населення в окремі періоди;

— значну залежність продовольчого забезпечення країни від зовнішніх джерел на тлі нестабільної кон'юнктури світових ринків і валютних надходжень від імпорту;

— нестабільне зовнішньополітичне положення країни у світі, що може спровокувати торговельні війни, ембарго й інші подібні санкції.

Підтримка продовольчої незалежності країни пов'язана з загрозами і ризиками економічного характеру [4, 5].

Найбільш імовірними загрозами вітчизняному АПК і пов'язаними з ними ризиками ведення сільського господарства, на локалізацію й запобігання яких повинна бути націлена діяльність всіх органів державного управління різних рівнів, а також самих агропромислових підприємств і торговельних структур, є:

— високий рівень зношеності основних виробничих засобів, наявність застарілих виробничих фондів, використання недосконалих технологій й технічних засобів, що характеризуються підвищеною ресурсоемністю, що не дозволяє випускати продукцію високої якості з відповідними показниками конкурентоздатності;

— обмеженість інвестиційних ресурсів для відновлення основних засобів і поповнення оборотних фондів, подолання технічного й технологічного відставання ряду діючих галузей і підприємств;

— низька інноваційна здатність існуючих підприємств, невисока питома вага високотехнологічної наукоємної продукції й у цілому наукоємності валового внутрішнього продукту АПК;

— нездатність більшості сільськогосподарських підприємств сформувати власні інвестиційні й інноваційні ресурси й працювати на принципах самокупності й самофінансування через низьку рентабельність агропромислового виробництва, недосконалості цінового механізму й системи заходів макроекономічного регулювання;

— структурна деформація економіки АПК із перевагою цілей і завдань виробництва вихідної сільськогосподарської сировини без випереджального розвитку сфери переробки й зберігання продукції, збуту й розвитку інфраструктури ринку, сервісу й поставок ресурсів сільськогосподарським товаровиробникам, виходячи з їхніх інтересів і потреб;

— складний фінансовий стан більшості сільськогосподарських підприємств і висока поточна й про-

строчена кредиторська заборгованість, що не дозволяють стабілізувати економіку й придбати усталені темпи перспективного розвитку;

— нерозвиненість і відсутність багатьох ринкових інститутів (іпотеки, приватних форм власності й господарювання й ін.), що не дозволяють в повному обсязі використати переваги ринкової економіки;

— недостатній розвиток малого й середнього аграрного підприємництва (селянських, фермерських і приватних кооперативних господарств), а також кооперативних й інтеграційних продуктових об'єднань за технологічним ланцюгом — від виробництва сировини до збуту готової продукції;

— недостатні умови мотивації й стимулювання якісної й продуктивної праці, слабке поширення нових ринкових форм стимулювання підприємницької діяльності (через виплату дивідендів, участь у прибутках, нагородження приватної власності й ін.);

— руйнівне скорочення чисельності сільського населення, зростання питомої ваги працівників літнього віку, зниження рівня професіоналізму й кваліфікованості сільськогосподарської праці;

— збільшення поставок на внутрішній ринок імпортованих продовольчих товарів сумнівної якості, багато з яких містять цінові критерії привабливості й доступності, що створює загрозу витиснення вітчизняних продуктів;

— недостатнє організаційне та фінансове забезпечення державних закупівель життєво важливих продуктів харчування та їх неефективне використання;

— зростання споживчих цін на продовольчі товари більш швидкими темпами, ніж доходи населення;

— нераціональне використання земель сільськогосподарського призначення;

— значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, зокрема наявність негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи;

— недостатній контроль за введенням в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і генетично модифікованих організмів;

— недостатнє запобігання появі на території держави небезпечних для людей тварин, рослин, мікроорганізмів, медично та екологічно небезпечних генетично модифікованих організмів та продуктів харчування, вироблених з їх застосуванням;

— прийняття багатьма країнами різноманітних запобіжних заходів, що ставлять українських товаровиробників і постачальників у невигідні умови, встановлюють штучні бар'єри на шляху здійснення експортно-імпортних операцій тощо.

ВИСНОВОК

Таким чином, запропонований методичний підхід дав змогу формалізувати мету, цільову функцію, структуру та вибрати основні критерії функціонування системи забезпечення продовольчої безпеки держави, а також систематизувати зовнішні та внутрішні фактори, що визначально постійно або тимчасово здійснюють деструктивний вплив на функціонування системи, виявити та ранжувати за напрямками основні загрози продовольчій безпеці держави.

Для оцінки стану й наслідків можливого впливу загроз вітчизняному АПК важливо правильно організувати та здійснювати їх об'єктивний моніторинг.

Для цього треба вибрати відповідні інформативні індикатори (показники) та визначити їхні порогові (граничні) значення, відхилення від яких має слугувати показником зниження рівня захищеності національних інтересів і потребувати реагування системи забезпечення продовольчої безпеки.

Напрямки подальших досліджень будуть спрямовуватися на розробку методики оцінювання ефективності державного управління забезпеченням продовольчої безпеки держави. Ці питання будуть розглянуті у наступних публікаціях.

Література:

1. Указ Президента України "Про введення в дію рішення Ради національної безпеки України від 9 грудня 2005 року "Про стан агропромислового комплексу і заходи щодо забезпечення продовольчої безпеки України" від 28 грудня 2005 року".
2. Лукінов І. І., Саблук П. Т., Онищенко О. М. та ін. Про стратегію трансформації АПК і забезпечення продовольчої безпеки України. Наукова доповідь. — К.: Вид-во Інституту аграрної економіки УААН. 2000.
3. Богданович В. Ю. Теоретическіе основи обеспечения национальной безопасности в военной сфере: Монография. — К.: Основа. — 2006. — 296 с.
4. Закон України "Про основи національної безпеки України" (Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2003. — № 39. — Ст. 351).
5. Стратегія національної безпеки України. Затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105/2007.

Стаття надійшла до редакції 16.04.2009 р.