

О. В. Алейнікова,
к. е. н., доц., докторант, Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РІВНЯ ПРОДОВОЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Розглянуто основні аспекти державного регулювання агропродовольчого забезпечення, структура системи продовольчої безпеки та визначені умови її досягнення.

The basic aspects of state regulation of agro-food maintenance, structure of system of food safety and condition of its achievement are considered.

Ключові слова: продовольча безпека, державне регулювання, продовольче забезпечення, сільськогосподарська продукція, самозабезпечення.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні й практичні аспекти формування, функціонування та регулювання організаційно-економічного механізму продовольчої безпеки в Україні в ринкових умовах є складними і потребують вирішення. Окремі аспекти формування та функціонування ринків агропромислової продукції знайшли відображення в наукових працях М. Бабієнка [2], В. Бойка [1], Т. Іщенко [1], В. Ілляшенко [3], В. Курила [4], П. Саблука [5], О. Скидана [6] й інших, проте проблеми розвитку саме державних механізмів управління досліджені ще недостатньо. Актуальність зазначених проблем на державному та регіональному рівнях зумовили вибір теми статті.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є узагальнення досвіду державної політики щодо формування структури і перспективних підходів визначення продовольчої безпеки на державному і регіональному рівнях.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах нестабільності аграрного сектора досить важливо сформувати систему продовольчої безпеки, розробити методику виявлення передумов і факторів, що визначають рівень її розвитку, а також потенціал внутрішніх і зовнішніх загроз.

Продовольча безпека, з одного боку, є проблемою агропромислового комплексу, що трансформується в процес самозабезпеченості продовольством, з іншого — відноситься до макроекономічних проблем, пов'язаних з ефективністю суспільного виробництва, рівнем і диференціацією доходів населення. У зв'язку з цим безсумнівний інтерес викликає дослідження методологічних і методичних основ формування системи продовольчої безпеки, вивчення факторів функціонування системи на різних ієрархічних рівнях.

РЕЗУЛЬТАТИ

Метою вирішення проблем ефективності регулювання агропродовольчої сфери є стійке продовольче забезпечення населення і створення міцної системи продовольчої безпеки в цілому. Це масштабне завдання, на наш погляд, може бути реально здійснене у декілька етапів.

Перший — пов'язаний з реалізацією екстрених заходів з подолання спаду сільськогосподарського виробництва, погашення заборгованості села, забезпечення сільських товаровиробників технікою, добривами засобами захисту рослин, паливно-мастильними і іншими матеріалами. У цей період необхідно розробити стратегічні положення аграрної політики, створити нормативно-правові акти, що регулюють функціонування підприємств всіх форм власності.

На другому етапі необхідно забезпечити стабілізацію становища в сільському господарстві: сформувати ринкову інфраструктуру, адміністративне управління повністю замінити економічним, удосконалюючи при цьому взаємини аграрного сектора з іншими галузями народного господарства і створюючи економічні умови для соціального розвитку села.

Третій етап припускає приріст виробництва сільськогосподарської продукції на основі застосування новітніх ефективних технологій, вирішення продовольчої проблеми і досягнення оптимального рівня в зовнішньоекономічній діяльності.

Кожному з цих етапів властиві свої напрями формування продовольчих ресурсів. Загальне полягає в наступному:

— товаровиробники реалізують продукцію, виходячи з економічної вигоди;

— уряд і місцеві органи виконавчої влади визначають квоти закупівель для державних потреб, гарантують закупівлю продукції по договорах і по цінах, що забезпечують отримання доходу виробникам.

Продовольче забезпечення на різних етапах вирішення проблеми передбачає динамічне підвищення якісних параметрів з урахуванням їх класифікації за рівнями споживання найважливіших продуктів харчування соціальними групами населення.

Розрізняють сім рівнів продовольчого забезпечення:

— перший рівень припускає середньодобове споживання на душу населення 1800—2300 ккал, що достатньо для подолання хронічного недоїдання і створення умов простого відтворення народонаселення;

— другий рівень при добовому споживанні на душу населення 2300—2800 ккал характеризує досягнення таких обсягів продовольчих ресурсів, при яких виключаються епізодичні голодовки, і забезпечується стійке зростання народонаселення;

— для третього рівня характерне середньодобове споживання 2800—3600 ккал на людину. Це означає, що продовольчі ресурси достатні для задоволення потреби в стабільному, хоча і незбалансованому за елементами живлення, харчовому раціоні;

— четвертому рівню властиве споживання в межах 3300—3500 ккал на добу на душу населення при обов'язковому збалансуванні харчових продуктів по білку, вітамінам і іншим найважливішим компонентам;

— вимогам п'ятого рівня відповідає середнє на душу населення споживання не тільки збалансованих, але і екологічно чистих продуктів;

— шостий рівень припускає споживання збалансованих, екологічно чистих продуктів не тільки в середньому на душу населення, але і за всіма його соціальними групами;

— сьомий рівень продовольчого забезпечення характеризує структура харчування, що дозволяє вдосконалювати природу людини, продовжувати його активну життєдіяльність.

З урахуванням етапу свого розвитку, особливостей формування продовольчих ринків кожна територія (країна, регіон) повинна створювати і підтримувати власну систему забезпечення продовольчої безпеки. Продовольче забезпечення є основоположним для економіки всіх держав. Останнім часом проблема продовольства загострилася настільки, що мова вже йде про продовольчу кризу і продовольчу безпеку. Дані поняття все частіше зустрічаються в економічній літературі.

Наявність продовольчих ресурсів у світі і їх прогноз на перспективу аналізують і відстежують авторитетні міжнародних організації і, перш за все, FAO. Вони, у свою чергу, інформують національні уряди про проблеми. Періодично продовольча проблема розглядається на міжнародних форумах (саммітах), де виробляються напрями дій світової спільноти. У теперішній період відбулися зміни в підходах до вирішення продовольчої проблеми.

У 70-і роки вважалося, що у міру впровадження досягнень науково-технічного прогресу в сільське господарство продовольча проблема буде вирішена в глобальному масштабі, відповідно її не стане і на національних рівнях, тобто планувався підхід від загального до часного. У 1972 р. учасники Наради в Стокгольмі заявили про намір вирішити проблему продовольства у світовому масштабі, щоб покінчити з голодом у всіх 170 країнах, що брали участь в обговоренні цього питання.

У наступні роки з'явився новий підхід, згідно якому досягнення продовольчої безпеки вважається за можливе лише на рівні окремих держав, а через неї — і в глобальному масштабі, тобто вирішення проблеми припускається вже від часного до загального. Це пов'язано з наявністю обмежувальних чинників, що визначають тенденції розвитку світового господарства і що не дозволяють прогнозувати високі темпи приросту продовольчих і сировинних ресурсів.

Модифікація продовольчого забезпечення в продовольчу безпеку привела до істотних змін в аграрній політиці.

Якщо в 70-і і 80-і роки постачання продовольством розглядалося як засіб досягнення поточних цілей, то згодом відбулося зміщення пріоритетів у стратегічному напрямі. На перший план почали висуватися завдання розвитку аграрної економіки і зміцнення позицій країн в світовому продовольчому господарстві. Таким чином, у продовольчому питанні посилилися стратегічні чинники, що визначають майбутній економічний потенціал країн і їх роль у світовій економіці.

Розглядаючи проблеми майбутнього сторіччя, учасники Наради в Ріо-де-Жанейро в 1994 р. відзначили, що гарантія стійкого розвитку, боротьба з бідністю, продовольче забезпечення є обов'язками урядів, виконувати які треба переважно шляхом розробки програм, планів і продоволь-

чої політики. Тому документи самих представницьких міжнародних форумів мають рекомендаційний характер і висловлюються за принципом "мислити глобально, діяти локально". Отже, вирішення продовольчої проблеми вже розглядається не в глобальному і континентальному масштабах, а лише на національному рівні.

У листопаді 1996 р. в Римі учасники Всесвітнього саміту прийняли декларацію по світовій продовольчій безпеці і підписали План дій на період до 2015 р. Учасники форуму погодилися, що індустріальні країни, розвиток яких надає найбільш негативний вплив на навколишнє середовище, повинні компенсувати цей збиток шляхом виділення 0,7% свого валового внутрішнього продукту у якості продовольчої допомоги націям, що мають потребу і переважно розвиваються. Сполучені Штати Америки не підтримали цю пропозицію, зайнявши особливу позицію і заявивши, що, як і раніше, вони надаватимуть допомогу кому визнають потрібним і в обсязі, який знайдуть доцільним.

Останніми роками в групі ризику з продовольчого забезпечення, відповідно до класифікації FAO, опинилися раніше благополучні держави. Зараз вони претендують на надання допомоги. Серед них сім республік колишнього СРСР: Вірменія, Грузія, Азербайджан, Киргизстан, Узбекистан, Туркменія, що відчувають хронічний дефіцит продовольства.

У науковій літературі є різні думки з приводу визначення поняття продовольчої безпеки. Але в принципі сутність їх одна — стабільне забезпечення населення продуктами харчування.

Поширеним визначенням продовольчої безпеки в світі є стан економіки, за якого усім жителям гарантується доступність продовольства у будь-який час в кількості, необхідній для активного здорового життя.

Ряд досліджень продовольчого ринку країн, що розвиваються, визнають, що продовольча безпека — це гарантована доступність до підтримки здорового і активного життя. Тобто мова йде про купівельну здатність населення.

Світовий банк, дотримуючись такої ж думки, додатково розрізняє хронічну і тимчасову продовольчу залежність.

Країна, регіон або окрема група населення, сім'я відчуває хронічну продовольчу залежність, коли споживання харчових продуктів виявляється недостатнім постійно протягом року із-за неможливості їх придбати або виробити необхідну кількість продовольства. Такі періоди в економіці нашої країни спостерігалися на початку 90-х років (дефіцит продовольства за наявності грошей) і в кінці 90-х років (наявність продовольства при дефіциті грошей).

Тимчасова продовольча залежність (небезпека) настає періодично при порушенні стабільності доступу до продовольства унаслідок зростання цін на продукти харчування, неврожай або падіння рівня доходів.

До хронічної і тимчасової небезпеки необхідно додати потенційну продовольчу небезпеку, коли та або інша держава залишається вразливою для зовнішніх криз і потрясінь (погіршення кон'юнктури сільськогосподарських ринків, торговельні війни світових конкурентів). У цьому випадку потенційна небезпека може перерости в тимчасову або хронічну.

Продовольча залежність настає в результаті низької ефективності агропромислового виробництва. Разом з тим, продовольча небезпека може настати не лише при дефіциті продукції, але і при експорті, якщо він стає самоціллю (монокультурою), а також при зростанні зобов'язань по погашенню зовнішнього боргу, при нестабільному курсі національної валюти.

Вчені економісти-аграрії України сформулювали поняття продовольчої безпеки як "гарантоване, надійне достатнє забезпечення населення основними продуктами харчування, відсутність небезпеки голоду і недоїдання".

Таблиця 1. Структура системи продовольчої безпеки

Рівень	Суб'єкт, що вирішує проблему	Функції суб'єкта
Глобальний	ООН, спеціалізований орган (FAO, ВТО, Комітет з продовольчої безпеки, Всесвітній банк та ін.)	Сприяння стабільному економічному розвитку держави, програми забезпечення продовольством, створення запасів продовольства
Субрегіональний	Міжрегіональні утворення з відповідними органами, форуми	Сприяння стабільному економічному розвитку. Поліпшення якісних показників продовольства
Міжнаціональний (міждержавний)	Слабо організовані утворення (виключення ЄС). Солідарна поведінка шляхом заключення угод з приводу торгівлі, цін, стандартизації продовольства. Форуми, інші слабкі формування	Сприяння стабільному економічному розвитку і формування державних фондів. Поліпшення якісних показників продовольства
Національний (державний)	Уряд, законодавчі органи влади.	Стабільність економічного розвитку, формування державних продовольчих фондів, баланс попиту та пропозиції
Регіональний	Територіальні органи управління (муніципалітет, район, область)	Створення умов для отримання доходів від домашніх господарств. Постачання продуктами і контроль за якістю
Групи населення	Соціальні групи населення по рівню доходів	Досягнення доходів, що забезпечують споживання згідно наукових норм
Сімейний	Домашні господарства	Придбання і використання продуктів харчування та інше

Пізніше з'явилося ширше визначення цього поняття, де продовольча безпека розглядається як забезпечена відповідними ресурсами, потенціалом і гарантіями здатність держави задовольняти потреби населення в харчуванні в основному за рахунок внутрішнього виробництва на рівні не нижче за медичні норми.

Згідно з існуючим уявленням надійність продовольчої безпеки досягається як за рахунок достатнього самозабезпечення продуктами харчування, так і наявністю продовольства в потрібних обсягах. Продовольче постачання має бути малоуразливим навіть у разі зростання цін, нестачі валюти, ембарго на постачання ззовні. Враховуючи різні точки зору на сутність продовольчої безпеки, можна дати наступне її визначення. Під продовольчою безпекою держави, на наш погляд, слід розуміти такий стан економіки, за якого незалежно від кон'юнктури світових ринків гарантується стабільне забезпечення населення продовольством в кількості, що відповідає науково обґрунтованим параметрам (пропозиція), з одного боку, і створюються умови для підтримки споживання на рівні медичних норм (попит) — з іншого боку.

При такому підході до розуміння сутності продовольчої безпеки метою її досягнення і забезпечення є гарантоване і стійке забезпечення сировиною і продовольством, не схильне до впливу зовнішніх і внутрішніх чинників.

Найважливіші умови її досягнення:

- потенційна фізична доступність продуктів харчування для кожної людини;
- економічна спроможність придбання продовольства всіма соціальними групами населення, у тому числі і незможними, що досягається шляхом підвищення життєвого рівня або вживання необхідних заходів соціального захисту;
- споживання продуктів високої якості в кількості, достатній для раціонального харчування.

Виходячи з цього, забезпечення продовольчої безпеки передбачає вирішення ряду задач:

- створення стабільних економічних умов;
- проведення ефективної аграрної політики;

— забезпечення рівних можливостей для суб'єктів господарювання;

— проведення розумної національної політики в області зайнятості населення;

— здійснення соціальної політики, спрямованої на викоринювання бідності й нерівності в частині доступу до повноцінного продовольства, а також його використання;

— досягнення стійкого, інтенсивного і різноманітного виробництва продовольства, підвищення продуктивності і ефективності праці;

— реалізація комплексних стратегій розвитку галузей агропромислового комплексу з метою збільшення місцевих можливостей виробництва продовольства;

— сприяння впровадженню передових технологій в сфері виробництва, переробки і зберігання сировини і продовольства;

— використання переваг міжнародного розподілу праці;

— проведення активної зовнішньоекономічної діяльності, оптимізація експортно-імпоротної діяльності;

— інвестування аграрної сфери.

Таким чином, продовольча безпека країни і регіонів забезпечується регулюванням сукупності економічних і соціальних умов, пов'язаних як з розвитком сільського господарства і всього продовольчого комплексу, так і з загальним станом національної і світової економіки.

Наші дослідження показали, що структура системи продовольчої безпеки являє собою багаторівневу ієрархію, в основі якої суб'єкт, що вирішує продовольчу проблему, і його функції. В центрі проблеми продовольчої безпеки знаходиться людина з її потребами в харчуванні, без задоволення яких неможливе здійснення продуктивної діяльності і відтворення. Проте відносити цю проблему до окремого індивіда неправомірно. Її слід розглядати стосовно певного співтовариства (табл. 1).

Нижчим рівнем суб'єкта, що вирішє продовольчу проблему, виступає сім'я (домашнє господарство). При цьому не кожна сім'я окремо, а типова сукупність (групи населення), що має свої характеристики (рівень доходів, принципи господарювання, організація придбання і використання продуктів харчування і ін.).

Наступний рівень продовольчої безпеки відноситься до співтовариства людей, об'єднаного за ознакою мешкання на певній території, юридично оформленій (муніципалітет, адміністративний район, область). Такі структури управляються адміністрацією, в обов'язки якої входить створення умов для отримання доходів жителями території, забезпечення постачань продовольства в торговельну мережу, контроль якості продукції. Самі організовані спільності — це держава.

Держава має найбільші можливості для вирішення проблем продовольчої безпеки. Це завдання уряду, законодавчої влади, в обов'язок яких входить забезпечення стабільності економічного розвитку, формування державних продовольчих фондів, балансу попиту і пропозиції.

Міжнаціональні (міждержавні) співтовариства складають субрегіональні утворення, як правило, слабо організовані (виняток становить ЄС, що має парламент і уряд, і досить глибоку економічну інтеграцію).

Оптимальний варіант вирішення продовольчої проблеми — це узгоджені дії суб'єктів всіх рівнів, хоча частина їх може також вирішувати конкурентні цілі. Наприклад, скорочення числа тих, що недоїдають і викорінювання голоду залежить від діяльності суб'єктів всіх семи рівнів, а досягнення максимального самозабезпечення і нормативного споживання продуктів харчування визначають співтовариства тільки 4—7 рівнів.

Разом з ієрархічною (вертикальною) можливо виділити і горизонтальну структуру продовольчої безпеки, особливо на національному рівні. Це означає, що національну продовольчу безпеку слід розглядати як складову поняття економічної безпеки і національної загальносистемної безпеки.

Діяльність, пов'язану з виробничою безпекою, на глобальному рівні вирішують 35 міжнародних установ, які ведуть роботу зі сприяння стабільному економічному розвитку держав, розробляючи довгострокові програми виробництва, імпорту, продовольчої допомоги і забезпечення доступності до продовольства всього населення, створення запасів продовольства. Провідними організаціями в цій сфері діяльності є спеціалізовані установи ООН — FAO, Міжнародний фонд сільськогосподарського розвитку. Безпосередньо питаннями продовольчої безпеки займаються Всесвітня продовольча рада (ВПП), підзвітна Генеральній Асамблеї ООН, а також Світова продовольча програма — спільний орган ООН і FAO, призначений для продовольчої допомоги.

Зараз FAO здійснює тактичну і стратегічну діяльність двох напрямках:

- продовольча безпека та харчування;
- стійкий розвиток сільського господарства.

Задачі, що повинні вирішуватися на регіональному рівні, залежать від існуючих й потенційних можливостей з виробництва сільськогосподарської продукції і продовольства, а також основних вимог щодо забезпечення продовольчої безпеки, досягнення самозабезпечення і зниження імпортової залежності держави або регіону в постачанні продовольством. Фактично мова йде про формування в загальнодержавному масштабі регіонального розподілу праці у виробництві сільськогосподарської продукції і продовольства. Цьому процесу повинне сприяти державне регулювання виробництва і реалізації сільськогосподарської продукції на всіх рівнях.

Для детальнішого дослідження проблеми доцільно, на нашу думку, регіони (території) поділити на наступні категорії:

- автономні (з вираженою сільськогосподарською структурою виробництва, кращими умовами ведення сільського господарства);
- паритетні (з рівними можливостями розвитку промисловості й сільськогосподарського виробництва, з середніми умовами ведення сільського господарства);
- залежні (сільськогосподарське виробництво або відсутнє взагалі, або розвинене надто незначно).

Слід зазначити, що не можна використовувати по відношенню до всіх регіонів такий критерій продовольчої безпеки, як самозабезпечення.

Розмежування завдань забезпечення продовольчої безпеки між центральними і регіональними властями, а також різні можливості суб'єктів дають і двоякий підхід до визначення продовольчої безпеки: регіональний і державний.

Для автономних і паритетних регіонів продовольча безпека може бути визначена як стан економіки даного суб'єкта держави, коли досягається достатнє (по медичних нормах) забезпечення продуктами харчування (за рахунок власної продукції) при малому ступені потенційної уразливості.

Для залежних регіонів самозабезпечення за рахунок власного виробництва нереальне, тому їх продовольча безпека може бути визначена як стан економіки, за якого до-

сягається достатнє (по медичних нормах) забезпечення продуктами харчування за рахунок власних коштів (купівля, обмін своєї продукції і послуг на сільгосппродукцію) при відповідному рівні доступності продовольства і при малому ступені уразливості продовольчого постачання в разі ускладнення продовольчого становища у державі, а також порушень і ускладнень у світовій торгівлі продовольством.

Із загальнодержавних позицій забезпечення такого рівня продовольчої безпеки регіонів недостатньо, оскільки перед центральними властями стає завдання створення страхових, недоторканих, мобілізаційних і інших запасів продовольства, у формуванні яких регіони повинні брати сильну участь. Ця проблема повинна вирішуватися на державному рівні шляхом стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції, а також акумуляції коштів для її закупівлі.

Необхідно відзначити, що Запорізький регіон відноситься до категорії промислово-аграрних, паритетних регіонів, оскільки при стабілізації економіки свого АПК спроможний забезпечити населення значною мірою більшістю основних продуктів харчування за рахунок власних можливостей.

ВИСНОВКИ

Продовольчою безпекою держави є такий стан економіки, за якого гарантується стабільне забезпечення населення продовольством в кількості, що відповідає науково обґрунтованим параметрам, з одного боку, і створюються умови для підтримки споживання на рівні медичних норм — з іншого боку. Умовами досягнення продовольчої безпеки є фізична доступність продуктів харчування; економічна спроможність придбання продовольства всіма соціальними групами населення і споживання продуктів високої якості в кількості, достатній для раціонального харчування.

Дослідження показали, що структура системи продовольчої безпеки являє собою багаторівневу ієрархію. Це означає, що національну продовольчу безпеку слід розглядати як складову поняття економічної безпеки і національної загальносистемної безпеки.

Двоякий (регіональний і державний) підхід до визначення продовольчої безпеки полягає у достатньому забезпеченні продуктами харчування за рахунок: власної продукції — для автономних і паритетних регіонів; за рахунок власних коштів для залежних регіонів, а на державному рівні — шляхом стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції, а також акумуляції коштів для її закупівлі.

Література:

1. Бойко В.І. Про гарантування продовольчої безпеки України / В.І. Бойко // Економіка АПК. — 2006. — № 1. — С. 60—67.
2. Екологія і продовольча безпека в Україні й світі / П.А. Лайко, М.Ф. Бабієнко, Т.Д. Іщенко // Економіка АПК. — 2006. — № 1. — С. 54—60.
3. Ільяшенко В.А. Продовольча безпека як складова державної агропродовольчої політики / В.А. Ільяшенко // Економіка та держава. — 2008. — № 6. — С. 99—101.
4. Курило В. Забезпечення продовольчої безпеки як принцип державного управління аграрним сектором економіки України / В. Курило // Підприємництво, господарство і право. — 2007. — № 7. — С. 77—80.
5. Саблук П.Т. Невідкладні завдання аграрної політики держави / П.Т. Саблук // Реструктуризація аграрних підприємств і земельна реформа: стан, проблеми, перспективи: міжвід. наук. зб. — К.: КНЕУ, 2000. — 420 с.
6. Скидан О. Продовольча безпека як пріоритет регіональної аграрної політики / О. Скидан // Економіка України. — 2004. — № 3. — С. 53—60.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2011 р.