

Андрій Фролов,

аспірант кафедри національної безпеки НАДУ

Інституціоналізація державної політики забезпечення продовольчої безпеки України

Проаналізовано інституціоналізацію державної політики забезпечення продовольчої безпеки України та визначено наукові підходи її вдосконалення.

Ключові слова: державна політика, продовольча безпека, інституціоналізація.

Analysis of the institutionalization of state policy of food security of Ukraine and defined scientific approaches to improve.

Key words: public policy, food security, institutionalization.

Постановка проблеми. У стратегії національної політики провідних країн світу продовольча безпека посідає вагомe місце як у внутрішньоекономічній політиці, так і у сфері міжнародних відносин. Усі розвинені країни світу, включаючи США, Канаду, Японію, країни ЄС, мають національні програми, закони і заходи щодо забезпечення національної продовольчої безпеки. Їх агропродовольча політика спрямована на забезпечення стабільного продовольчого постачання за рахунок підтримки власного сільського господарства і збереження його природних ресурсів. Така підтримка справляє помітний вплив на зміцнення національної економічної могутності, на соціальну консолідацію суспільства і міжнародні позиції західних країн [1, с. 19].

В Україні на державному рівні донині відсутній єдиний базовий законодавчий акт, що визначає основи продовольчої безпеки держави. Державне законодавство регулює лише окремі нормативні акти щодо забезпечення продовольчої безпеки. Тобто за останні роки створено лише формальний інституціональний каркас, а інституційне середовище державної політики забезпечення продовольчої безпеки України має неповний набір інститутів, що вимагає його вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На вивченні проблеми формування державної політики забезпечення продовольчої безпеки зосереджувалось багато вчених, зокрема

Л.Страшинська, Ю.Білик, В.Власов, В.Галушка, А.Гордєєв, З.Льїна, М.Калїнчик, П.Лайко, О.Лебединська, Т.Лозинська, І.Луїнов, Л.Мармуль, В.Маслаков, В.Олійник, Б.Пасхавер, Е.Румянцева, П.Саблук, І.Топїха, В.Точилїн, В.Трегобчук та їн. Однак поза їхньою увагою залишилось питання їнституціоналізації державної політики забезпечення продовольчої безпеки України.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження їнституціоналізації державної політики забезпечення продовольчої безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Питання аналізу та формування державної політики останнім часом стають перспективними дослідницькими напрямими і користуються значним науковим та прикладним інтересом як з боку українського суспїльства в цілому, так і з боку окремих науковцїв. Полїтика (policy) взагалї - це план, курс дїй або "напря́м дїй, прийнятий і дотримуваний владою, керївником, політичною партїєю тощо" [4, с. 370]. Інакше кажучи, це певний курс дїй, обраний заради вигїдності, зручності [5, с. 262]. Саме в такому розумїнні вживається термін "полїтика", коли йдеться про державну політику або її відповідний напря́м (зовнішню, внутрішню, економічну, соціальну, аграрну тощо).

Формування цього курсу дїй покладено на Міністерство аграрної політики та продовольства України. Головним при цьому є зосередження діяльності державних органїв на створенні необхідних політико-правових, організаційних, економічних, соціальних, екологічних та їнших умов для ефективного функціонування агропромислового комплексу на ринкових засадах.

В умовах переходу агропромислового комплексу до ринкових відносин лише держава як політичний орган може здійснювати економічні реформи, забезпечивши при цьому національні їнтереси, гарантування продовольчої безпеки країни, створення умов для стїйкого нарощування обсягїв конкурентоспроможної сїльськогосподарської продукції та здійснення соціального захисту товаровиробникїв агропромислової галузі. Саме такі дїї держави визначають її

аграрну політику. Державна аграрна політика певним чином відображає політику забезпечення продовольчої безпеки країни.

Забезпечення продовольчої безпеки було й залишається одним із актуальних завдань для кожної держави, що намагалась зберегти свою незалежність та соціальну стабільність. Продовольчу безпеку трактують по-різному. Одні експерти зводять її лише до повного самозабезпечення продуктами харчування чи до орієнтації на необмежений імпорт, інші - до заміни питання продовольчої безпеки щодо кількості продовольства та його доступності проблемою якості, тобто до забезпечення і контролю якості харчової продукції, її стандартизації та сертифікації [3, с. 49].

Сьогодні наукове забезпечення продовольчої безпеки не є принципово новою науковою проблемою. Сучасне трактування продовольчої безпеки різними вченими має певні відмінності, однак принципова ознака сутності цього поняття як стабільне забезпечення населення продуктами харчування залишається однаковою в усіх визначеннях. Водночас більшість авторів це поняття пов'язують безпосередньо з діяльністю держави - гаранта формування відповідної політики.

Практично всі цивілізовані країни світу сьогодні мають інститути гарантування продовольчої безпеки, тобто: закони "Про продовольчу безпеку", доктрини продовольчої безпеки, концепції щодо забезпечення продовольчої безпеки (на конкретні періоди), довгострокові і короткострокові стратегії продовольчої безпеки і, безумовно, відповідні державні і регіональні програми забезпечення продовольчої безпеки. Прикладом країн, де діють закони "Про продовольчу безпеку", можуть бути країни СНД - Російська Федерація, Білорусь, Казахстан та інші. У Росії області і міста мають право мати власні закони "Про продовольчу безпеку". Прикладом є закон "Про продовольчу безпеку м. Москви".

Особливість України в тому, що вже багато років відслідковується інституціоналізація державної політики забезпечення продовольчої безпеки, а це, у свою чергу, не гарантує право громадян на повноцінне, достатнє та якісне харчування. Під інституціоналізацією здебільшого розуміють процес визначення і закріплення соціальних норм, правил,

статусів і ролей, приведення їх у систему, здатну діяти у напрямі задоволення деякої суспільної потреби.

Перші інституційні норми було закладено в Законі України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 р. № 964-IV. У цьому документі вперше були визначені шляхи забезпечення продовольчої безпеки, такі як: захист внутрішнього ринку від недоброякісного імпорту - поставок продукції, яка може завдавати шкоди національним виробникам, здоров'ю людей та навколишньому природному середовищу; посилення участі України у міжнародному поділі праці; розвиток експортного потенціалу високотехнологічної продукції, поглиблення інтеграції в європейську і світову економічну систему та активізацію участі в міжнародних економічних і фінансових організаціях [8]. Проте такі інституційні норми навіть не трактувалися як "продовольча безпека" та не розкривали сутність продовольчої безпеки як суспільного явища.

Перше офіційне визначення з'явилося у Законі України "Про державну підтримку сільського господарства України" від 24 червня 2004 р. № 1877-I. У Законі продовольчу безпеку визначили як захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається в гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності [7]. Як виявилось пізніше, таке визначення не розкрило сутності продовольчої безпеки з багатьох аспектів, таких як, наприклад, якість та безпека харчових продуктів, їх асортимент тощо.

Інституцію, яка найбільш повно визначала основні напрями формування державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки, було сформовано під час засідання РНБО України 9 грудня 2005 р. "Про стан агропромислового комплексу та заходи щодо забезпечення продовольчої безпеки України", рішення якої введено Указом Президента України від 28 грудня 2005 р. №1867/ 2005. У цьому документі, зокрема, наголошується на: забезпеченні відповідної якості й безпеки продовольчої продукції, що реалізується на внутрішньому ринку, та її цінової доступності для населення України; належному стимулюванні виробництва сільськогосподарської продукції рослинного і тваринного походження відповідно до потреб населення шляхом

підвищення рівня забезпеченості аграрно-промислового комплексу матеріально-технічними ресурсами; подальшому реформуванні аграрної сфери економіки та утвердженні ринкових засад функціонування аграрно-промислового комплексу; забезпеченні раціонального використання та належної охорони земель сільськогосподарського призначення; розвитку інфраструктури аграрного ринку, зокрема біржової торгівлі продовольчими ресурсами, із залученням до участі в зазначеній торгівлі сільськогосподарських підприємств, фермерських та особистих селянських господарств, врегулюванні діяльності оптових продовольчих ринків; підвищенні мотивації до високопродуктивної праці в сільському господарстві, забезпеченні розвитку інфраструктури сільських територій та соціальної сфери села; вдосконаленні підтримки всього сільського господарства, забезпеченні її спрямування на зростання продуктивності, підвищенні конкурентоспроможності та технологічного рівня сільськогосподарського виробництва; стимулюванні залучення інвестицій в агропромисловий комплекс; забезпеченні формування в необхідному обсязі, а також ефективному використанні державного резерву продовольства [9].

На жаль, у похідних із цієї інституції програмних документах, розроблених пізніше органами державної влади, містилися норми, які загалом або відстежували стан продовольчої безпеки України, або мали більш декларативний характер, не розв'язуючи проблем забезпечення потреб населення України в продовольстві.

До речі, існують підстави для чіткого розмежування понять "інституції" та "інститути". І ті, й інші є інституційованими нормами, правилами, зразками поведінки, проте інституції сприймаються і функціонують не стільки на свідомому рівні, скільки на індивідуальному (у тому числі колективному рівні, якщо погляди колективу можливо узагальнити) інтуїтивному рівні. Звідси інститути є конкретними проявами інституцій. За своїм місцем у соціально-індивідуальній структурі інституції можна віднести до процесів і явищ, зумовлених основними потребами людини, інколи й організації, яка має достатній рівень самостійності (в останньому випадку є сенс конкретизувати таку

організацію як підприємство), а саме задоволення основних біологічних потреб людини, рольові функції та потреби в саморозвитку. Враховуючи певні відмінності щодо трактування категорії інституції (інституту), доцільно привести найпоширеніші їх визначення. Так, назву цього напряму пов'язують із походженням від латинського "institutio" - звичай, настанова і близького до нього "інститут" або зовнішнє втілення "інституцій", закріплених у вигляді законів. Як правило, інститути визначають як форму прояву інституцій, проте синонімічне трактування цих термінів є досить поширеним [6, с. 109-111].

У 2007 р. на основі аналізу й узагальнення різних наукових підходів в Україні було розроблено інституцію, згідно з якою проводився моніторинг стану продовольчої безпеки (Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання продовольчої безпеки" від 5 грудня 2007 р. № 1379) [2]. В цій інституції міститься методика, якою можуть бути визначені основні індикатори продовольчої безпеки, а також їх мінімальні межі. За результатом такого моніторингу можна було також визначати загрози продовольчій безпеці.

Упродовж 2007-2009 рр., користуючись цією методикою, органи державної влади активно проводили моніторинг та детально вивчали стан продовольчої безпеки, направляли свої міркування щодо ймовірних загроз та пропозиції щодо потреб у державному регулюванні окремих галузей на розгляд Кабінету Міністрів України. Проте цим питанням не приділяли належну увагу.

З виникненням світової фінансово-економічної кризи вчені "били на сполох" про існуючі загрози продовольчій безпеці та проблеми продовольчої кризи у світі, що можуть вплинути і на Україну. А отже, у квітні 2011 р. у Верховну Раду України надійшло аж два законопроекти, що визначали державну політику у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

Так, на розгляд законодавчого органу було подано проект Закону України "Про продовольчу безпеку України" (реєстр. № 8370 від 8 квітня 2011 р.) та альтернативний йому проект Закону України "Про основи продовольчої безпеки України" (реєстр. № 8370-1 від 28 квітня 2011 р.). Пізніше останній було прийнято за

основу та відправлено на доопрацювання у другому читанні. Проте і досі цей законопроект не внесено у порядок денний для розгляду Верховною Радою України.

Загалом проект закону спрямований на визначення правових, економічних, організаційних, соціальних та екологічних засад державної політики у сфері формування продовольчої безпеки держави. Але не всі задекларовані засади однаковою мірою відтворені в проекті. Загалом йдеться про захист національних інтересів і гарантування в Україні продовольчої безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, також встановлюється відповідальність держави за належний рівень харчування населення. Зокрема, передбачено, що органи державної виконавчої влади мають нести відповідальність за формування й реалізацію державної політики продовольчої безпеки, забезпечення ефективної координації діяльності органів виконавчої влади щодо питань, пов'язаних із формуванням продовольчої безпеки.

Планується, що дія закону поширюватиметься на галузі, що забезпечують виробництво продукції сільського та рибного господарства, її заготівлю, зберігання, переробку та реалізацію, аграрну науку й освіту, розв'язання продовольчих і соціальних проблем. Разом з тим, відповідно до цієї інституції, виробники сільськогосподарської продукції та продовольства мають забезпечувати виробництво якісних і безпечних продуктів для споживачів із наданням їм повної і зрозумілої інформації про продукти та їх харчові властивості; підприємства торгівлі харчовими продуктами - територіальну і фізичну доступність продовольства та дотримання інструкцій з безпеки харчових продуктів, науково-дослідні установи - формування і поширення знань з проблем гарантування продовольчої безпеки.

З аналізу законопроекту стає зрозумілим, що знову ж таки цей нормативно-правовий акт має більш декларативний характер, не розв'язуючи проблему гарантування продовольчої безпеки. А отже, Україна й досі серед цивілізованих країн світу залишається позаду, не маючи інституту гарантування продовольчої безпеки.

Зміст інституту, розкритий зі структурно-функціональних позицій, припускає визначення суб'єкта, об'єкта відносин і функцій, які виконують суб'єкти. Інституційний суб'єкт - це

сукупність індивідів, об'єднаних в асоціацію на основі погодженого прийняття і спільного використання низки вимог, що обмежують масштаби, форми, засоби і методи здійснення господарських взаємодій. Суб'єктами гарантування продовольчої безпеки, на нашу думку, є Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки та оборони України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни України і об'єднання громадян, неурядові організації, виробники сільськогосподарської продукції та продовольства, суб'єкти сфери торгівлі, інші суб'єкти, діяльність яких пов'язана з формуванням продовольчої безпеки в державі.

Об'єкти інституційних взаємодій найчастіше розглядають як правила і норми, що регулюють, регламентують і обмежують діяльність суб'єктів господарювання та їхніх агентів. Регуляторами й обмежувачами господарської діяльності можуть бути ментальні конструкції, культурні стереотипи, умови зовнішнього середовища, які розширюють уявлення про об'єкт не тільки як про сукупність норм і правил, але насамперед як про набір визначених інституційних вимог. Виконання таких вимог за допомогою загальноприйнятих, формальних і неформальних норм і правил забезпечує економічному суб'єктові досягнення мети найоптимальнішим способом. Отже, суб'єкти й агенти інституту, використовуючи нормативно-правовий інструментарій, вступають у відносини узгодження дій, що дають змогу їм реалізувати інституційні вимоги.

Сьогодні відносини у сфері продовольчої безпеки регулюються Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, серед яких закони України: "Про основи національної безпеки України", "Про прожитковий мінімум", "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року", "Про державну підтримку сільського господарства України", "Про зерно та ринок зерна в Україні", "Про молоко та молочні продукти", "Про безпечність та якість харчових продуктів", "Про захист прав споживачів", "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення", "Про ветеринарну медицину" та багато інших законів, міжнародних

договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та інші нормативно-правові акти.

Інститути відрізняються один від одного галузевою і регіональною, часовою та культурно-історичною, суб'єктно-об'єктною і функціональною характеристиками. В реальній практиці дуже часто відбуваються колізії, тобто інститути заперечують або виключають один одного. Для цього варто систематизувати закони шляхом їх уніфікації та кодифікації, щоб єдино-цільові закони були в одному кодексі. І той, хто послуговується законами, і той, хто слідкує за їх виконанням, і той, хто повинен виконувати ці закони, мають мати можливість працювати не з багатьма законами, а з конкретним кодексом. Щоб все було зведено до простої і зрозумілої системи. Щоб незважаючи на значну уповільненість інституціоналізації державної політики забезпечення продовольчої безпеки, Україна зробила значний крок уперед порівняно з іншими країнами у наданні гарантій забезпечення прав на повноцінне, достатнє та якісне харчування населення.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Аналізуючи інституціоналізацію державної політики забезпечення продовольчої безпеки України, стає зрозумілим, що цей процес ще не завершено. Необхідно посилити увагу до питань формування державного курсу дій у забезпеченні продовольчої безпеки, а це потребує спільних дій політиків, фахівців і учених у розробці та впровадженні ефективних інститутів та механізмів їх функціонування у реальній практиці.

Список використаних джерел

1. Біла С. О. Продовольча безпека в системі економічної безпеки / С. О. Біла // Держава та регіони: державне управління. - 2008. - № 1. - С. 15-20.

2. Деякі питання продовольчої безпеки : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 груд. 2007 р. № 1379. - Режим доступу : http://www.uazakon.com/documents/date_bv/pg_gxcxoh.htm

3. Економічна безпека : навч. посіб. / за ред. З. С. Варналія. - К. : Знання, 2009. - 647 с.

4.Економічний розвиток і державна політика : навч. посіб. / [Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.] ; за заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 480 с.

5.Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2003. - 510 с.

6.Мороз О. О. Інституціональна система аграрної економіки України : монографія / О. О. Мороз. - Вінниця : УНІВЕРСУМ, 2006. - 438 с.

7.Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України : прийнятий 24 черв. 2004 р. № 1877-І. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

8.Про основи національної безпеки України : Закон України : прийнятий 19 черв. 2003 р. № 964-ІV. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

9.Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 9 груд. 2005 р. "Про стан агропромислового комплексу та заходи щодо забезпечення продовольчої безпеки України" : Указ Президента України від 28 груд. 2005 р. № 1867/2005. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>