

УДК 338.43

**Д. А. Міщенко**, доктор наук з державного управління, доцент кафедри фінансів та державного управління Дніпропетровської державної фінансової академії

### НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*Досліджено складові механізму забезпечення продовольчої безпеки країни, визначено основні завдання держави щодо забезпечення необхідного рівня продовольчої безпеки України. Запропоновано основні напрями державного управління системою забезпечення продовольчої безпеки країни.*

*Ключові слова: національна безпека країни; продовольча безпека; державне управління; регулювання; аграрний сектор; продовольче забезпечення; продукти харчування.*

*Was studied the components of a mechanism to ensure food security, the main task of the state to provide the required level of food security of Ukraine. Was proposed main areas of public administration system to ensure food security.*

*Key words: national security; food security; governance; management; agriculture; food security; food.*

**Постановка проблеми.** Серед різних видів безпеки об'єктів соціальної природи особливе місце належить національній безпеці країни. Це стан країни, коли відсутні або усунені зовнішні й внутрішні загрози національним цінностям і національному способу життя, забезпечується реалізація її важливих інтересів. Тож національна безпека передбачає захищеність життєво важливих інтересів громадян, суспільства, а також національних цінностей і способу життя від широкого спектра зовнішніх і внутрішніх загроз, різних за своєю природою (політичних, економічних, військових, екологічних тощо).

У сучасних умовах особливого значення набувають проблеми забезпечення соціально-економічних гарантій сталого продовольчого забезпечення населення України. Продовольча безпека має розглядатися в рамках країни в цілому та в регіональному аспекті зокрема, що зумовлюється різноманітністю природно-кліматичних умов, соціально-економічним становищем окремих територій, демографічною ситуацією. Потреби у продовольстві мають задовольнятися для кожної конкретної людини в місцях її проживання. Причому основний тягар у формуванні продовольчої безпеки покладається саме на органи державної влади, які несуть безпосередню відповідальність перед громадянами за належне забезпечення якісним продовольством.

Забезпечення населення продовольством за будь-яких умов та обставин завжди вважалося одним із головних соціально-економічних завдань держави, а те, наскільки ефективно держава виконувала це завдання, служило критерієм оцінювання ефективності влади. В історії людства чимало прикладів того, як невиконання державою цієї функції або, інакше кажучи, незабезпечення продовольчої безпеки призводило до дестабілізації суспільства і, як наслідок, втрат у національній безпеці. Таким чином, продовольча безпека – важливий елемент національної безпеки країни [1].

© Д. А. Міщенко, 2014

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значна кількість науковців опікувалася дослідженням питань рівня та напрямів державної політики забезпечення стабільності національної продовольчої сфери, зокрема, такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як В. Балабанов, Ю. Білик, Є. Борисенко, П. Борщевський, В. Гесць, Л. Греков, Л. Дейнеко, Я. Жаліло, М. Корецький, О. Кочетков, А. Кузьмін, Т. Лозинська, Р. Марков, А. Мірошніченко, Г. Мостовий, В. Русан, О. Собкевич, І. Клименко, П. Саблук, Є. Серова, В. Скороход, В. Трегобчук, В. Шамрай, І. Ус, А. Юрченко, В. Юрчишин та ін. Однак чимало питань щодо визначення напрямів удосконалення механізму забезпечення продовольчої безпеки держави ще не досліджено.

На практиці навіть традиційні методи ведення сільського господарства, сучасний механізм розподілу продовольства, альтернативне землеробство не дають змоги повною мірою забезпечити зростаючі світові потреби у продовольстві. Міжнародна торгівля продовольством, як і продовольча гуманітарна допомога, не здатні в наявному світовому економічному становищі забезпечити продовольчу безпеку у світі, але все ж вони сприяють її покращанню в окремих країнах. Глобальна продовольча проблема зумовлена суперечністю між економічними потребами, що постійно зростають, і обмеженістю світових продовольчих ресурсів. Поняття продовольчої безпеки на рівні окремої держави, на відміну від загальносвітового рівня, тісно пов'язане з поняттям продовольчої незалежності (самозабезпеченням), стану захищеності задоволення потреб у продовольстві за рахунок необхідного рівня власного виробництва. Важливість поняття продовольчої незалежності підтверджується хоча б тим, що як основний загальноприйнятий критерій продовольчої безпеки світова спільнота визнає коефіцієнт самозабезпечення (питома вага сумарного вітчизняного виробництва продовольства в кінцевому споживанні), який має бути не нижче 80 %. Відмінність у підходах до забезпечення національної продовольчої безпеки зумовлюється відмінністю економічних і політичних інтересів країн з найрозвиненішим агропромисловим виробництвом, які володіють природними порівнянними перевагами під час виготовлення сільськогосподарської продукції, та країн з менш сприятливими для агропромислового виробництва природно-кліматичними умовами, обмеженими ресурсами сільськогосподарського виробництва або ринками, що формуються (зокрема, країн з перехідною економікою). Подальше існування, самозбереження і розвиток України як суверенної держави має здійснюватися разом із багатоплановою та цілеспрямованою роботою щодо захисту її інтересів у сфері забезпечення національної продовольчої безпеки.

**Мета статті** – вивчення складових механізму забезпечення продовольчої безпеки країни, визначення основних завдань держави щодо забезпечення необхідного рівня продовольчої безпеки України, встановлення основних напрямів державного управління системою забезпечення продовольчої безпеки країни.

**Виклад основного матеріалу.** Вперше термін “продовольча безпека” ввели у практику на Всесвітній конференції з проблем продовольства 1974 р. в Римі. Конференцію організувала “Food and Agriculture Organization” після різкого зростання світових цін на зерно. Більш ніж через 20 років, у 1996 р. відбулася всесвітня зустріч на вищому рівні з проблем продовольства. За її підсумками було прийнято Римську декларацію зі всесвітньої продовольчої безпеки. Відповідно до цієї декларації, продовольча безпека – це стан економіки, під час якого населенню країни в цілому і кожному громадянину зокрема гарантується доступ до продуктів харчування, питної води та інших харчових продуктів такої якості, асортименту та обсягу, які необхідні та достатні для фізичного й соціального розвитку особистості, забезпечення здоров'я та розширеного відтворення населення країни [2].

Сільське господарство та сільські території в сучасних умовах глобалізації та євроінтеграційних процесів повинні розвиватися на основі таких фундаментальних принципів і підходів: створення сільському населенню в усіх аграрних регіонах країни рівних можливостей для забезпечення належного рівня життя та задоволення найважливіших потреб; збереження в нормальному стані навколишнього середовища й екологічної рівноваги на

всіх сільських територіях держави, насамперед в агроландшафтах; формування в усіх землеробських регіонах країни раціональної з погляду вимог економічної, продовольчої та ресурсоекологічної безпеки сільської поселенської мережі; здійснення широкомасштабних заходів, спрямованих на поліпшення життєвих умов селян і радикальне підвищення рівня комунально-побутового благоустрою сільських поселень; створення необхідних соціально-економічних та юридично-нормативних засад для забезпечення суспільної рівноваги в різних землеробських регіонах на основі недопущення поглиблення поляризації і наростання диспропорцій у розвитку окремих сільських територій; значне підвищення ефективності та конкурентоспроможності продукції аграрного виробництва відповідно до вимог аграрної політики та розвитку сільських територій у країнах – членах Євросоюзу.

На нашу думку, до загальних критеріїв забезпеченості продовольчої безпеки країни належать відповідність рівня і структури кінцевого споживання продуктів харчування раціональним фізіологічним нормам споживання; наявність виробничого потенціалу сфер аграрного комплексу, достатнього для виробництва основних продуктів харчування в обсязі й асортименті, який дає змогу виконати зазначену вимогу; відповідність обсягів і структури експорту-імпорту продовольства безпечному для даного регіону рівню, що визначається можливостями економічно доцільного виробництва основних продуктів харчування; відповідність якості та безпеки продовольства вимогам санітарно-гігієнічних, екологічних і епідеміологічних стандартів споживання [3].

Зміни в насиченні внутрішнього ринку сільськогосподарською продукцією та продовольством вплинули на рівень споживання основних продуктів харчування населенням України. 2013 р., на відміну від 2012 р., збільшилося споживання м'яса та м'ясних продуктів на 3,5 % (становило 56,3 кг на одну особу в рік), молока – 2,8 (220,9 кг), риби – 11,0 (15,1 кг), яєць – 0,3 (308 шт.), плодів, ягід і винограду – 3,2 (55 кг), цукру – на 0,3 % (37,7 кг). Водночас зменшилося споживання хліба на 0,4 % (109,0 кг), овочів та баштанних на 0,2 % (163 кг), а також картоплі на 0,9 % (139 кг). При цьому раціональна норма споживання на одну особу в рік становить: для м'яса – 80 кг, молока і молокопродуктів – 380 кг, яєць – 290 шт., риби – 20 кг, плодів і ягід – 90 кг, цукру – 38 кг, хліба – 101 кг, овочів та баштанних – 161 кг, картоплі – 124 кг. Таким чином, за низкою вкрай важливих продуктів харчування (м'яса й м'ясних продуктів, молока, риби, плодів і ягід) спостерігається недостатній рівень споживання, який не відповідає науково обґрунтованим нормам.

Слід зазначити, що українським законодавством визначено також мінімальні норми споживання основних продуктів харчування населенням України, які затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2000 р. № 656 “Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення”, а саме: м'ясо і м'ясопродукти – 52 кг на душу населення на рік; молоко і молокопродукти – 341 кг, яйця – 231 шт.; хліб і хлібопродукти – 94 кг; картопля – 96 кг; овочі та баштанні – 105 кг; плоди і ягоди – 68 кг; олія рослинна всіх видів – 8 кг; цукор – 32 кг; риба – 12 кг на душу населення на рік [4].

Тобто фактичні норми споживання населенням України окремих видів харчування нижчі навіть за мінімальні норми або близькі до них. Також спостерігається низький рівень споживання продуктів тваринного походження в раціоні населення. Основну частину калорій українці споживають разом із продукцією рослинного походження, натомість 27,1 % середньодобового раціону забезпечується за рахунок споживання продукції тваринного походження, що у 2 рази нижче за встановлений пороговий критерій (55 %). Це пов'язано з тим, що значна частина споживачів вимушено відмовляються від купівлі дорогої тваринницької продукції (низька платоспроможність) і віддають перевагу дешевшим продуктам рослинного походження – хлібові, крупам, картоплі.

Водночас за рівнем забезпеченості сільськогосподарськими угіддями (0,9 га на одного мешканця) Україна серед європейських країн поступається лише Республіці Білорусь –

0,96 га на одну особу, а за забезпеченістю ріллею (0,7 га на одну особу) випереджає всі держави Європи. Серед країн світу за цим показником ми поступаємося лише Канаді – 1,43 га та Росії – 0,85 га ріллі на одну особу. При цьому основний фонд орних земель України формують чорноземи (62 %), що свідчить про високий потенціал у виробництві сільськогосподарської продукції [5].

Щоправда, наявний потенціал виробництва сільськогосподарської продукції України використовується недостатньо. Так, потенційна здатність вітчизняних земель щодо продовольчого забезпечення, за оцінками різних експертів, міститься в межах від 150 до 500 млн осіб. При цьому аграрне виробництво в Україні залишається однією з провідних галузей економіки і становить близько 8,2 % ВВП, що майже вдвічі перевищує середньоєвропейський рівень [6]. Однак слід зазначити, що Україна за останні 20 років не тільки не примножила досягнутих успіхів в аграрному секторі, навпаки, втратила деякі з них. Брак дієвих механізмів державного регулювання, обмеженість джерел фінансування призвели до зниження обсягів виробництва в галузі.

Наявний стан продовольчого споживання в Україні загрозливий щодо життєзабезпечення населення через фактичне споживання найважливіших видів продовольства на душу населення в країні, хоча й збільшується в останні роки, однак залишається нижче рекомендованих Інститутом харчування Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) України.

Таким чином, рівень продовольчої безпеки України залишається незадовільним, незважаючи на те, що держава володіє значними світовими запасами чорноземів. Серед пріоритетних напрямів розвитку сільського господарства України виділяємо:

- підвищення економічного потенціалу агроєкосистем;
- забезпечення землеробства високоефективним генофондом сортів і гібридів сільськогосподарських культур;
- розробка і широке застосування ресурсозберігаючих екологоощадних технологій вирощування сільськогосподарських культур;
- збільшення обсягів виробництва молока;
- підвищення вимог до якості молочної сировини;
- збільшення обсягів виробництва м'яса великої рогатої худоби;
- розвиток найбільш скоростиглих галузей тваринництва, насамперед свинарства;
- відродження вівчарства;
- вдосконалення земельних відносин, забезпечення сталого землекористування;
- збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів;
- відтворення та розвиток матеріально-технічної бази;
- вдосконалення цінового механізму та розбудова ефективною цінової політики в сільському господарстві;
- формування дійової інфраструктури аграрного ринку і забезпечення розширеного доступу безпосередніх виробників до організованих каналів збуту сільськогосподарських кооперативів;
- формування ефективних механізмів фінансового забезпечення потреб розвитку сільськогосподарського виробництва та фінансового регулювання;
- вдосконалення інвестиційної політики держави в сільському господарстві;
- розвиток виробництва альтернативних видів енергії з біомаси в сільському господарстві [7].

Для боротьби із загрозою продовольчої безпеки України слід розробити не тільки стратегію розвитку, але й механізм забезпечення, що передбачає реформування всього АПК.

Механізм забезпечення продовольчої безпеки країни – це система організаційно-економічних та правових заходів щодо попередження економічних загроз. Він включає:

- моніторинг економіки з метою виявлення і прогнозування внутрішніх і зовнішніх загроз продовольчої безпеки;

- створення нормативно-правової бази безпеки АПК;
- кредитування та підтримку державою національного виробника харчових продуктів, забезпечення його конкурентоздатності;
- партнерство та кооперацію виробників харчових продуктів;
- високий рівень захисту здоров'я та життя споживачів харчових продуктів;
- збалансованість харчових продуктів різних вікових та професійних груп населення [4].

Підвищення ефективності державного регулювання національної продовольчої безпеки має здійснюватися шляхом перерозподілу на користь місцевих органів влади повноважень і коштів, необхідних для реалізації проектів комплексного екологічно-соціально орієнтованого розвитку сільських територій у контексті підвищення рівня продовольчої безпеки України.

Основними завданнями держави щодо забезпечення необхідного рівня продовольчої безпеки України мають бути:

- 1) досягнення стійкого зростання сільськогосподарського виробництва завдяки поліпшенню використання ресурсного потенціалу та підвищенню ефективності виробництва;
- 2) стабілізація ринкової кон'юнктури і цінних коливань на сільськогосподарську продукцію та продукти харчування;
- 3) наближення рівня споживання населенням продуктів харчування до науково обґрунтованих норм;
- 4) забезпечення доступності продовольства відповідно до купівельної спроможності населення та забезпечення необхідної якості продуктів харчування;
- 5) забезпечення продовольчої безпеки шляхом збільшення експорту продовольчої продукції (за умови відповідного забезпечення потреб внутрішнього ринку) і зниження (заміщення) імпорту продовольства, що виробляється (може вироблятися в достатній кількості) в Україні.

Одним із напрямів удосконалення механізму державного регулювання національної продовольчої безпеки є широке використання індикативного регулювання, яке припускає відхід від жорсткого директивного управління і перехід на рекомендаційне, дорадче, консультативне регулювання цієї сфери економіки на основі набору індикаторів, які мають перебувати в певних межах [8].

З метою забезпечення достатнього рівня продовольчої безпеки України потрібна державна підтримка формування та розвитку інфраструктури агропродовольчого ринку, основу якої становлять товарні біржі, сільські заготівельні пункти, оптові й роздрібні ринки, аукціони худоби, інформаційно-маркетингова мережа, державна система моніторингу.

Необхідно кардинально змінити зміст системи державного управління національною продовольчою безпекою: перейти під час її розробки від заходів забезпечення продовольчої безпеки, заснованих суто на протидії системі наявних загроз (тобто фактично розрахованої на заходи реанімаційного характеру), до створення системи забезпечення продовольчої безпеки, що ґрунтується на розробці заходів, які активно впливають на комплекс викликів і запобігають їх переростанню в систему неконтрольованих загроз. Тому державне управління системою забезпечення продовольчої безпеки країни доцільно вести за чотирма взаємопов'язаними напрямками.

1. Усебічна експертиза всіх законів, нормативних актів, постанов, управлінських рішень у їх взаємозв'язку для з'ясування їх взаємної відповідності та спрямованості на підвищення рівня національної продовольчої безпеки.

2. Організація протидії наявним видам загроз продовольчої безпеки, яку не можна зводити лише до реальних порушень чинного законодавства, норм, правил, порогових значень показників, що характеризують небезпеку. Цей напрям обов'язково має містити роботу з усунення умов і обставин, які стимулюють подальший розвиток цих небезпек, створених переважно внаслідок колишніх помилок державного та господарського управління.

3. Організація роботи всіх структур державного управління щодо зміцнення соціально-економічного потенціалу, тобто нарощування життєзабезпечення суспільства. У цей напрям входить також робота з відстеження позитивних тенденцій у сфері забезпечення продовольчої безпеки держави, виявлення джерел, чинників розвитку цих тенденцій, умов їх прояву, можливостей поширення.

4. Забезпечення життєдіяльності аграрного сектора в цілому, тобто створення можливостей майбутнього його розвитку. Що включає, перш за все, безпеку здійснення проєктів в аграрному секторі, достовірну оцінку їх ефективності, визначення реальних можливостей концентрації ресурсів і резервів на реалізації кожного проєкту, всебічний ситуаційний аналіз проблем, що виникають, і пов'язаний з ними прогност змін рівня національної продовольчої безпеки у зв'язку з реалізацією проєктів [9].

Таким чином, усі чотири напрями забезпечення продовольчої безпеки держави передбачають обов'язковий аналіз умов і обставин виникнення та фактів прояву нових загроз і порушення національних інтересів у цій сфері життєдіяльності суспільства, розробку прогнозу негативних для продовольчої безпеки наслідків.

Україна має переглянути модель економічного розвитку (враховуючи вичерпування потенціалу економічного зростання за рахунок експорту сировини, в тому числі сільськогосподарської) в напрямку зростання купівельної спроможності населення, як однієї з наважливіших рушійних сил економічного зростання та забезпечення необхідного рівня національної продовольчої безпеки [7].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** В сучасних умовах зміст державного регулювання економічної доступності продуктів харчування в Україні як складової національної продовольчої безпеки полягає переважно в обмеженні рентабельності виробництва соціально значущих видів продовольства і контролі за рівнем націнок. Проте головним механізмом розв'язання цієї проблеми, на наш погляд, має стати створення умов для підвищення рівня платоспроможного попиту населення, адже внаслідок відставання темпів зростання платоспроможності населення від темпів подорожчання продуктів харчування в окремі роки спостерігається зниження наповнення внутрішнього ринку України окремими продуктами харчування.

Отже, спроба подолати проблему повного задоволення зростаючих потреб людей у якісних висококалорійних продуктах харчування лише за допомогою директивного планування й адміністративних методів непродуктивна. А результатом реалізації екстенсивної моделі розвитку аграрного сектора за роки незалежності став той факт, що деякі показники продовольчої безпеки України опинилися за межами порогових значень, що потребує відповідного оперативного й адекватного реагування з боку держави. На наш погляд, головний механізм розв'язання цієї проблеми – створення умов для розвитку сільського господарства, всіх сфер продовольчого ринку, а також підвищення рівня платоспроможного попиту населення країни.

Механізм державного регулювання продовольчої безпеки України має сприяти: гармонізації чинного законодавства відповідно до вимог і положень СОТ та законодавства ЄС; інтеграції України у світовий продовольчий ринок та розширення участі в роботі міжнародних організацій, у тому числі сільськогосподарських; підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках шляхом сприяння залученню інвестицій в аграрний сектор та впровадженню на цій основі сучасних технологій і менеджменту, розвитку кооперації, горизонтальної та вертикальної інтеграції; збільшенню обсягів виробництва і постачання на зовнішній ринок агропродовольчої продукції з високим рівнем доданої вартості; залученню коштів міжнародних фінансових організацій для розвитку аграрного сектора (в контексті подолання світової продовольчої кризи) та екологічно безпечного розвитку сільських територій.

**Список використаних джерел:**

1. Лозинська Т. М. Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації : [монографія] / Т. М. Лозинська. – Х. : Магістр, 2007. – 272 с.
2. Тарасюк О. Б. Державне регулювання забезпечення продовольчої безпеки країни / О. Б. Тарасюк // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 10 (136). – С. 58–63.
3. Шкаберін В. М. Продовольча безпека як основа формування та розвитку аграрної політики держави / В. М. Шкаберін // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2005. – № 1. – С. 119–124.
4. Немченко В. В. Продовольча безпека України / В. В. Немченко // Збірник наукових праць ВНАУ. Серія : “Економічні науки”. – 2012. – № 4 (70). – Том 2. – С. 179–183.
5. Власов В. І. Глобальна продовольча безпека / Власов В. І. – К. : ІАЕ, 2001. – 506 с.
6. Гойчук О. І. Продовольча безпека : [монографія] / О. І. Гойчук. – Житомир : Полісся, 2004. – 348 с.
7. Олійник В. О. Сучасний стан та механізм реалізації державної продовольчої політики України / Олійник В. О. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/2/08.pdf>
8. Сучасна земельна політика України / А. Д. Юрченко, Л. Д. Греков, А. М. Мірошниченко, А. В. Кузьмін. – К. : Інтертехнологія, 2009. – 260 с.
9. Латинін М. А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : [монографія] / М. А. Латинін. – Х. : Магістр, 2006. – 320 с.

