

ПРОДОВОЛЬЧА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: ЗАГРОЗИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація. Статтю присвячено питанню продовольчої безпеки України. Зокрема, здійснено акцент на основних індикаторах, що свідчать про рівень продовольчої безпеки. Зазначено, що в сфері забезпечення продовольчої безпеки існує безліч проблем, у тому числі проблеми законодавчого характеру. Проаналізовано основний масив нормативно-правової бази в сфері продовольчої безпеки з виділення проблем і шляхів їх вирішення. Запропоновано основні кроки у підвищенні продовольчої безпеки України.

Ключові слова: продовольча безпека, індикатори, державне управління, загрози, перспективи.

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ УКРАИНЫ: УГРОЗЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

UKRAINE'S FOOD SECURITY: THREATS AND PROSPECTS

Аннотация. Статья посвящена вопросу продовольственной безопасности Украины. В частности, сделан акцент на основных индикаторах, свидетельствующих об уровне продовольственной безопасности. Отмечено, что в сфере обеспечения продовольственной безопасности существует множество проблем, в том числе проблемы законодательного характера. Было проанализировано основной массив нормативно-правовой базы в сфере продовольственной безопасности по выделению проблем и путей их решения. Предложены основные шаги в повышении продовольственной безопасности Украины.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, государственное управления, оценка, угрозы, перспективы.

Abstract. This article is devoted to the issue of food security of Ukraine. In particular, by the emphasis on core indicators that indicate the level of food security. It is noted that in the area of food security, there are many problems, including the problem of a legislative nature. It analyzes the main array of the legal and regulatory framework for food security selection problems and their solutions. Also were suggested the basic steps in improving the food security of Ukraine.

Key words: food security, government control, evaluation, threats, prospects.

Вступ. Дослідження загроз і перспектив забезпечення продовольчої безпеки є актуальною проблемою, оскільки в ній концентруються ключові напрями аграрної політики та економічної реформи в нових умовах формування ринкових відносин. У цьому процесі відображаються реальні тенденції розвитку сільськогосподарського виробництва, стан ринку та його споживачів, визначається ступінь залежності від світового ринку продовольства, з метою створення найважливішої системи життєзабезпечення — продовольчої безпеки. Рівень наукової розробленості проблеми продовольчої безпеки вітчизняними вченими відповідає початковому етапу досліджень і не повністю — поточним потребам практики державного управління забезпечення продовольчої безпеки.

Дослідженням продовольчої безпеки займалися відомі вчені, серед яких слід виділити Хорунжого М.Й., Гетьмана А.П., Голикову К.П., Жаліло А.Я., Немченко В.В. та Олійник В.О. Їх праці зробили певний внесок у розробку загальних проблем продовольчої безпеки і значно вплинули на зміст і теоретичні висновки, зроблені у статті. Проте дослідження цієї теми названими вченими мають переважно прагматичний характер. Комплексний підхід до формування сучасної аграрної політики і вибору її пріоритетів, у контексті забезпечення продовольчої безпеки виявився не розробленим.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення основних загроз і перспектив реалізації державного управління у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. З огляду на сформульовану мету, слід виділити такі завдання: проаналізувати основні індикатори оцінювання продовольчої безпеки, охарактеризувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення, проаналізувати основні напрями міжнародного співробітництва у

сфері забезпечення продовольчої безпеки, дослідити механізм державного управління та реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України.

Результати. Спрощена суть продовольчої безпеки полягає у забезпеченні населення продуктами харчування згідно з фізіологічними нормами, а промисловості — сировиною і формування експортного потенціалу, є не лише хибним, але й шкідливим [1, с. 256]. По-перше, орієнтація АПК на задоволення лише фізіологічного рівня споживання є нічим іншим, як підтримання лише фізіологічного, а не продуктивного життя людини. По-друге, споживання харчових продуктів навіть згідно з науково обґрунтованими нормами ще не є свідченням продовольчої безпеки, оскільки їх якість може бути низькою [2, с. 180]. По-третє, кількісне забезпечення продовольством і сировиною як населення так і промисловості вважається лише передумовою продовольчої безпеки, тоді як у фактичному забезпеченні слід зважати на параметри фізичної та економічної доступності продовольства [3, с. 197]. Отже, комплексне уявлення про сутність продовольчої безпеки можна подати так: продовольча безпека — це такий стан економіки, за якого гарантується стабільне забезпечення населення продовольством, незалежно від несприятливих умов у міжнародних відносинах чи несприятливої кон'юнктури світового ринку, в кількості та якості, що відповідають науково обґрунтованим параметрам.

Для оцінки можливих загроз продовольчої безпеки необхідно провести аналіз основних її показників. Слід зазначити, що Постановою КМУ [4] затверджені такі індикатори продовольчої безпеки: 1) добова енергетична цінність раціону людини, 2) забезпечення раціону людини основними видами продуктів, 3) достатність запасів зерна у державних ресурсах, 4) економічна доступність продуктів, 5) диференціація вартості харчування за соціальними групами, 6) ємність внутрішнього ринку окремих продуктів, 7) продовольча незалежність за окремими продуктами імпорту. Аналізуючи перший показник, слід зазначити, що у 2012 р. середньодобова поживність раціону українця становила 2954 ккал, що на 18,2 % перевищує граничний критерій ф порівняно з 2011 р. зросла на 1,1 %. Однак слід зазначити, що законодавчо закріплений граничний критерій на рівні 2500 ккал не відповідає науково обґрунтованим нормам, які визначають мінімальне його значення на рівні 3500 ккал. Ще одним показником є забезпечення раціону людини основними видами продуктів. У 2012 р. фактичне споживання по основним групам було в межах раціональних норм, однак усе ще помітне відставання споживання м'ясомолочної, рибної та плодово-ягідної продукції від раціональних норм. Як і в попередні роки, фактичне споживання за продовольчими групами «хліб та хлібопродукти» та картопля перевищує раціональну норму, що є свідченням незбалансованості харчування населення, яке намагається забезпечити власні енергетичні потреби за рахунок економічно доступніших продуктів. Говорячи про показник достатності запасів зерна у державних ресурсах, слід зазначити, що згідно зі стандартами Всесвітньої сільськогосподарської та продовольчої організації, граничним рівнем цього показника є 17 %, що відповідає 60 дням споживання. На початок 2014 р. у державних ресурсах перебувало 1680 тис. т, у той час, коли середньорічне споживання становить 6653 тис. т, а отже цей показник знаходиться на рівні 25 %. Чи не найважливішим показником продовольчої безпеки є економічна доступність продуктів харчування. У 2012 р. частка сукупних витрат домогосподарств на харчування у загальному підсумку сукупних витрат домогосподарств становила 52 % (що на 1,1 % менше в порівнянні з попереднім роком), при 60 % граничному значенні. Для прикладу, в США на харчування в середньому витрачають 11–12 % сукупних доходів домогосподарств, у Швеції — 23 %, Японії та Франції — 18–19 % [5, с. 132]. Коефіцієнт диференціації вартості харчування за соціальними групами у 2012 р. становив 1,62, що на 0,02 вище в порівнянні з 2011 р. Зокрема, 20 % населення з найвищими доходами витрачали на харчування в середньому 2366,36 грн/міс., тоді коли найбідніші — 1462,81. Проте, на нашу думку, доцільніше порівнювати частку витрат на харчування у загальному доході цих груп. Порівняно з попереднім роком, у 2012 р. відбулось збільшення ємності внутрішнього ринку по більшості продовольчих груп. Зріс споживчий попит на ті види продукції, споживання яких відстає від раціональних норм. Щодо продовольчої незалежності за окремими продуктами імпорту, то найбільш уразливими позиціями є: риба та рибопродукти (71 % імпорту), плоди, ягоди та виноград (48 %), олія рослинна всіх видів (39 %), при 30 % пороговому критерії [6].

У рамках забезпечення продовольчої безпеки Україна співпрацює з такими продовольчими організаціями: Всесвітня продовольча програма, Продовольча та сільськогосподарська організація ООН, Спільна організація FAO та ВВОЗ із зводу продуктів Кодекс Аліментаріус, Всесвітня організація охорони здоров'я тварин, Європейська та середземноморська організація захисту рослин, Міжнародна рада по зерну, Міжнародна асоціація з контролю якості на-

сіння, Міжнародна організація виноградарства та виноробства, Міжнародна організація з цукру, Міжнародний союз з охорони нових сортів рослин та Світова організація торгівлі [7]. Членство у цих міжнародних організаціях надає державі такі переваги та можливості: отримувати технічну допомогу організацій у пріоритетних галузях агропромислового комплексу, брати участь у розробці міжнародних стандартів (що особливо важливо у сфері якості та безпеки харчової продукції), а також у їх інформаційній мережі, проводити спільні передінвестиційні дослідження відповідних секторів агропромислового комплексу, користуватися можливостями організацій із залучення фінансування провідних міжнародних фінансових інститутів (Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку) для реалізації пріоритетних проектів у галузі АПК тощо. Географічне розташування України, розміри її території, чисельність населення, природні ресурси в поєднанні з потенційними можливостями у науковій, економічній та інших сферах суспільного життя дають їй змогу й право мати статус одного з найважливіших її членів.

Однак для покращення ефективності співпраці з міжнародними організаціями, зростання рівня продовольчого забезпечення населення держави та підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на світовому ринку, необхідно перш за все внести відповідні корективи до нормативно-правового забезпечення продовольчої безпеки України, яке потребує удосконалення. Одним з основоположних актів у сфері забезпечення продовольчої безпеки держави є Закон України «Про основи національної безпеки» [8], що визначає основні засади державної політики, спрямовані на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності. У сфері національної продовольчої безпеки Законом зокрема визначено, що критичний стан з продовольчим забезпеченням населення є загрозою національним інтересам і продовольчій безпеці (ст. 7). Крім цього, у ст. 8 Закону забезпечення продовольчої безпеки визначено основним із напрямів державної політики щодо питань національної безпеки в економічній сфері. Проте, слід зауважити, що питання забезпечення національної продовольчої безпеки вказаним законом врегульовано недостатньо. На нашу думку, повинна передбачатись її можливість врегулювання окремим спеціальним законом. Також слід згадати один з ключових підзаконних актів, що був ухвалений на виконання вищезгаданого закону — Стратегію національної безпеки України [9]. Даний документ також не приділяє належної уваги питанням продовольчої безпеки та містить лише одну згадку про цей вид безпеки. Так, згідно Стратегії, Україна має бути послідовною у здійсненні земельної реформи, забезпеченні на практиці пріоритетного розвитку агропромислового комплексу як основи продовольчої безпеки держави. До числа концептуальних законодавчих актів у сфері національної продовольчої безпеки можна віднести Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015р.» [10]. Надзвичайно важливим положенням даного Закону є закріплення гарантування продовольчої безпеки держави як стратегічної цілі державної аграрної політики. До ключових законодавчих актів, що передбачають конкретні механізми забезпечення продовольчої безпеки, слід віднести Закон України «Про державну підтримку сільського господарства» [11]. Він, зокрема, визначає основи державної політики у бюджетній, кредитній, ціновій, страховій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвиток аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки. Іншим важливим і значною мірою спеціальним документом у досліджуваній сфері є Методика розрахунку рівня економічної безпеки України. Варто зазначити, що конкретна формула визначення основних індикаторів продовольчої безпеки визначена постановою КМУ [4], що має надзвичайно важливе практичне значення для моніторингу рівня національної продовольчої безпеки держави. Одним з найважливіших законодавчих актів, що здійснює правове регулювання такої складової національної безпеки, як якість і безпека продовольства, є Закон України «Про ветеринарну медицину» [12]. Попри відсутність прямих положень про продовольчу безпеку, Закон містить ряд норм, що фактично дозволяють її гарантувати: 1) зменшити ризики виникнення масових захворювань тварин і людей, а також розповсюдження збудників цих хвороб; 2) здійснювати контроль за переміщенням об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю й нагляду в межах України та при переміщенні через державний кордон; 3) контролювати якість та безпеку продукції тваринництва. Основним законодавчим актом у сфері рибництва та використання водних біоресурсів є Закон України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» [13], в якому містяться положення про вимоги до якості та безпеки продукції рибництва, що безумовно, є складовою загальної національної продовольчої безпеки. Враховуючи багаторічний статус України як «житниці Європи» та потужного експортера зернових у світі, слід

звернути увагу на Закон України «Про зерно та ринок зерна в Україні» [14], де розвиток вітчизняного зернового господарства визначено одним з напрямів гарантування продовольчої безпеки держави. Говорячи про основну з пріоритетних складових продовольчої безпеки — якість продовольства та її правове забезпечення, слід згадати Закон України «Про безпеку та якість харчових продуктів» [15]. Як і деякі інші, вже згадані закони, він не містить чітких норм, присвячених забезпеченню продовольчої безпеки, однак ним врегульовано права та обов'язки виробників та продавців продовольства, основи державного регулювання якості та безпеки харчових продуктів, їх виробництва та обігу, а також інші відносини.

Таким чином, узагальнюючи сказане, можна підсумувати: по-перше, сучасне правове регулювання сфери національної продовольчої безпеки є переважно фрагментарним; по-друге, забезпечення продовольчої безпеки слід закріпити на конституційному рівні; по-третє, законодавче забезпечення продовольчої безпеки значною мірою здійснюється нормами імперативного характеру; по-четверте, єдиним легітимним шляхом ефективного правового регулювання сфери національної продовольчої безпеки є прийняття окремого закону.

Крім законодавчих проблем забезпечення продовольчої безпеки, існують проблеми, пов'язані з існування значних проблем у сфері АПК, що загрожують реалізації Стратегії продовольчої безпеки, такі як: нерівномірність розвитку різних форм господарювання; відсутність мотивації до кооперації та укрупнення дрібних сільськогосподарських товаровиробників у межах сільських громад, ослаблення економічного підґрунтя їх розвитку; нестабільність конкурентних позицій вітчизняної сільськогосподарської продукції на зовнішніх ринках; низькі темпи техніко-технологічного оновлення виробництва; наявність ризиків збільшення виробничих витрат внаслідок зростання рівня зношення техніки, переважання використання застарілих технологій, збільшення вартості не відновлюваних природних ресурсів у структурі собівартості виробництва вітчизняної сільськогосподарської продукції, що потребують подальшого дослідження, низький рівень зростання інвестицій у дану сферу.

Для усунення основних загроз і забезпечення продовольчої безпеки необхідно здійснити такі кроки: по-перше, забезпечити мінімальне адміністративного втручання в ціноутворення на сільськогосподарську продукцію; по-друге, забезпечити без обмежень здійснювати експорт сільськогосподарської продукції; по-третє, зробити прозорішим ринок землі та відповідної земельно-інформаційної бази даних; по-четверте, гармонізувати систему стандартизації сільгосппродукції з нормами, що застосовуються в ЄС; по-п'яте, забезпечити розвиток кредитно-фінансових механізмів підтримки сільгоспвиробників, у т.ч. лізингу сільськогосподарської техніки. Також слід зазначити, що підвищення ефективності державного управління агропромисловим комплексом і ролі місцевих органів виконавчої влади має відбуватися шляхом перерозподілу на користь місцевих органів влади повноважень і коштів, необхідних для реалізації проектів комплексного розвитку сільських територій.

Висновки. Отже, в результаті проведеного дослідження було здійснено комплексний аналіз загроз і перспектив державного забезпечення продовольчої безпеки в Україні з точки зору: по-перше, нормативно-правового закріплення індикаторів оцінювання, для чого було проаналізовано основні індикатори, проблеми занижених їх граничних значень, що спричиняє недостатній кількісний і якісний рівень продовольчого забезпечення населення та, по-друге, її законодавчого забезпечення, для чого було досліджено стан сучасного законодавства, та обґрунтовано необхідність прийняття спеціального закону; по-третє, визначено основні проблеми, що загрожують реалізації Стратегії продовольчої безпеки та основні перспективні напрямки для усунення загроз і в кінцевому підсумку забезпечення продовольчої безпеки.

Список використаних джерел

1. *Хорунжий М.Й.* Аграрна політика : [підручник] / М.Й. Хорунжий. — К. : КНЕУ, 2010. — 321 с.
2. *Немченко В.В.* Продовольча безпека України / В.В. Немченко // Збірник наукових праць ВНАУ. — 2012. — №4(70).
3. *Хорунжий М.Й.* Аграрна політика : [практикум для студентів магістерської програми] / М.Й. Хорунжий. — К. : КНЕУ, 2012. — 257 с.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання продовольчої безпеки» від 5.12.2007 р. №1379 [Електронний ресурс]. / Офіційний сайт законодавства України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

5. Жаліло А.Я. Розвиток аграрного виробництва як передумова забезпечення продовольчої безпеки України [аналіт. доповідь] / А.Я. Жаліло, О.В. Собкевич, В.М. Русан, А.Д. Юрченко. — К. : НІСД, 2011.

6. Офіційний сайт Державної служби статистики України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна» від 13 вересня 2002 р. №1371 [Електронний ресурс]. -Офіційний сайт законодавства України. — Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua.

8. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. №964-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — №39. — С. 351.

9. Указ Президента України «Про Стратегію національної безпеки України» від 12 лютого 2007 р. №105/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. №11. — С. 389.

10. Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. №1877-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — №49. — С. 527.

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання продовольчої безпеки» від 5 грудня 2007 р. №1379 // Офіційний вісник України. — 2007. — №93. — С. 340.

12. Закон України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992р. №2498-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — №36. — С. 531.

13. Закон України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» від 6 лютого 2003 р. №486-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — №15. — С.107.

14. Закон України «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002р. №37-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — №35. — С. 258.

15. Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р., №771/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — №19. — С. 98.

20.06.2014