

ПРОДОВОЛЬЧА СФЕРА УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ

Сформульовано та обгрунтовано теоретико-методологічні основи й організаційні засади, пріоритетні завдання й головні напрями формування аграрної політики, спрямованої на забезпечення продовольчої безпеки України в умовах посилення глобалізаційних та інтеграційних процесів, розгортання світової продовольчої кризи.

Посилення глобалізаційних та інтеграційних процесів, розгортання світової продовольчої кризи актуалізують питання вибору місця і ролі агропродовольчої сфери України у світовій економічній системі, розробки та реалізації адекватних заходів аграрної політики щодо формування продовольчої безпеки держави. За оцінками фахівців РВПС НАН України, національний АПК може здійснити прорив на світовий ринок, бо його потенціал, на відміну від традиційних учасників (США, ЄС, Канади), ще не вичерпаний – задіяно лише третину продуктивних сил природи і суспільства¹.

За умов активізації тенденцій інтеграції та глобалізації у світовій економіці конкурентна боротьба між країнами не тільки не зникає, а навпаки, загострюється, набуваючи нових форм прояву. Нині конкурентоспроможною може бути лише та національна економіка, яка найефективніше використовує можливості глобалізації. Країна, відкрита для міжнародної конкуренції, забезпечує гнучкість використання всіх ресурсів для товаровиробників, що, зрештою, зумовлює підвищення її конкурентоспроможності. Таким чином, конкурентоспроможність стає універсальною вимогою, яка ставиться відкритою економікою до будь-якого економічного суб'єкта². Проте щодо ринку продовольства зазначена вимога не може бути абсолютною, оскільки для будь-якої держави є необхідним формування продовольчої безпеки, і насамперед таких її складових, як забезпечення стабільності та незалежності національного продовольчого ринку. Незважаючи на значні потенціальні можливості й вигоди глобалізації, зберігається також реальна небезпека того, що бідна частина сільського населення, яка не має доступу до освіти та інших факторів, необхідних для досягнення успіху у висококонкурентному світі, опиниться за межами позитивного світового процесу³. Усе це вимагає реалізації відповідної протекціоністської політики щодо захисту національних аграрних товаровиробників і сільського населення.

¹ Див.: Конкурентоспроможність АПК України у світовому економічному просторі та глобальні виклики СОТ: доповідна записка за результатами дослідження в 2007 р. К., РВПС України НАН України, 2007, с. 2.

² Див.: Антонюк Л. Л. Конкурентоспроможність національної економіки в умовах глобалізації. Автореферат дисертації доктора економічних наук. Київський національний економічний університет. К., 2004, с. 12.

³ Див.: Killick T. Globalisation and the rural poor. "Development policy rev." Vol. 19, № 2, L., 2001, p. 169.

Крім того, в сучасних умовах концепція порівняльних переваг як аргумент необхідності зняття торговельних бар'єрів для розширення світової торгівлі та підвищення за рахунок цього загального економічного добробуту у світі, в класичному розумінні застосовуватися не може.

По-перше, внаслідок значних обсягів субсидування аграрного сектору в ряді країн виникають труднощі в оцінці чистих виробничих витрат.

По-друге, частка аграрного сектору в споживчій ціні продовольства в умовах ринку не є переважною. У сучасних умовах дедалі більшої питомої ваги в її структурі набувають витрати, пов'язані з переробкою і маркетингом, рівень яких різний не тільки в розрізі країн, але значною мірою диференційований також у межах окремо взятої держави.

По-третє, на міжнародному і національному ринках більшості видів харчових продуктів домінують транснаціональні корпорації, які найчастіше використовують різні можливості розширення своєї присутності на ринках тієї чи іншої країни. Наприклад, при здійсненні імпортової продовольчої інтервенції використовується відомий у світовій практиці спосіб витіснення вітчизняного виробника з ринку за допомогою кон'юнктурного маневру. При цьому поставки спочатку дешевого імпортного продовольства займають лідируючу позицію на ринку країни-імпортера і пригнічують вітчизняне виробництво, що конкурує з імпортом. Потім ціни на імпортні товари, які виявилися поза конкуренцією, підвищуються до розмірів їх реальної вартості. У даному контексті слід також зазначити, що окремі країни активно використовують своє становище на міжнародному ринку продовольства як один з інструментів політичного впливу.

По-четверте, розвиток генної інженерії надає переваги країнам, які активно використовують її технології при виробництві агропродовольчої продукції, знижуючи за рахунок цього її собівартість. Таким чином, ці країни отримують певні переваги на світовому ринку відносно тих чи інших видів продукції. При цьому, проте, не враховується аспект їх безпечності, щодо якого точаться гострі суперечки. Крім того, неправомірним є порівняння як рівноцінних альтернатив результатів від зовнішньої торгівлі продовольством і розвитку внутрішнього виробництва, оскільки при цьому не враховується так званий ефект мультиплікації, при якому фінансові вкладення оцінюються не в коротко- (коли торгівля, безперечно, може мати разові переваги), а в довгостроковому періоді. За розрахунками Міжнародного інституту продовольчої політики, збільшення виробництва сільськогосподарської продукції на 1% забезпечує зростання всієї економіки на 2,3–2,5%⁴. Тобто вкладення у власну економіку, якщо природні умови дозволяють виробляти достатню кількість продовольства, по-перше, мають триваліший ефект, пов'язаний з амортизацією основних засобів, і, по-друге, забезпечують зайнятість населення, що в даний час є основним критерієм оцінки багатьох економічних програм у розвинутих країнах світу. Розглянуті реалії сучасності перекидають теорію порівняльних переваг у класичному розумінні, а тому використання її як аргументу для лібералізації зовнішньої торгівлі може створити потенціальну загрозу для продовольчої безпеки окремо взятої країни.

Важливе значення для розробки рекомендацій щодо розвитку аграрної політики України, зокрема її зовнішньоекономічного вектора, має дослідження чинників, що спричинили виникнення світової продовольчої кризи у 2007–2008 рр. Найтяжчими її наслідки виявилися для бідних країн, у багатьох з них дефіцит продовольства та зростання цін на нього різко загострили соціальну ситуацію. За

⁴ Див.: Монастырский О., Селезнева М. Зерновое хозяйство как основа продовольственной безопасности страны. "Экос" № 3, 2008, с. 3.

даними ФАО, це 36 країн світу, серед яких, зокрема, 21 країна Африки, 9 – Азії, 4 – Латинської Америки, а також у Європі – Молдова і Чеченська Республіка РФ⁵.

Проведені дослідження показують, що зазначена криза має здебільшого не кон'юнктурний, а системний характер, оскільки фактори, які її спричинили, формувалися протягом тривалого часу. Виникнення проблеми пов'язується насамперед з деструктивною продовольчою політикою на міжнародному ринку, яку економічно розвинуті країни світу почали проводити ще у 70-х роках минулого століття. Вона базувалася на пропагуванні необхідності застосування принципу порівняльних переваг у міжнародній торгівлі. У результаті ряд країн, що розвиваються, та країн "третього світу" відмовилися від політики самозабезпечення та сконцентрували свою діяльність на виробництві експортних товарів для світового ринку, задовольняючи значну частку внутрішніх потреб у продовольстві за рахунок його закупівлі на тому самому ринку. Поряд із цим США та країни ЄС витрачали на підтримку фермерів, відповідно, 60–70 млрд. дол. та до 80 млрд. євро на рік⁶ і таким чином створювали для них можливість постачати на світовий ринок відносно дешеве продовольство.

Значна частина фермерських господарств країн, що розвиваються, не витримала цінової конкуренції з дешевим імпортом продовольством і перейшла на виробництво експортної продукції. При цьому посилювалася залежність зазначених країн від ситуації на світовому продовольчому ринку. Поступове скорочення в економічно розвинутих країнах дотацій фермерам та їх перехід у зв'язку з цим на вирощування культур, які використовуються для виробництва біопалива, призвели до скорочення обсягів світового ринку продовольства. Причому дана тенденція у перспективі посилюватиметься, оскільки в ЄС до 2020 р. за рахунок біопалива планується забезпечити більше 10% потреби відповідного ринку⁷. У США за 2008–2022 рр. виробництво біопалива має збільшитися з 9 до 36 млрд. галонів⁸.

Зростання попиту на сировину для отримання біопалива стимулює його виробництво і в Україні. Так, у 2007 р. було зібрано понад 1 млн. т ріпаку, або в 1,7 раза більше, ніж у 2006 р. У 2007 р. його загальна площа становила близько 800 тис. га, що в 1,9 раза перевищує показники 2006 р. За інформацією Міністерства аграрної політики України, площу посіву ріпаку у 2010 р. буде доведено до 10% у структурі посівних площ⁹.

Одна з причин зростання цін на продовольство пов'язана також із збільшенням попиту на нього в Китаї, Індії та Латинській Америці, що є наслідком високих темпів економічного розвитку цих країн. За даними ФАО, протягом останніх 20 років споживання м'яса в Китаї збільшилося з 20 до 50 кг на душу населення за рік. За прогнозними розрахунками, до 2015 р. порівняно з 2006 р. попит на молочні продукти підвищиться в Китаї на 27%, Індії – на 28, Латинській Америці – на 16%¹⁰. Крім того, попит на продовольчі ресурси стимулюється загальним зро-

⁵ Див.: *Stop Prospects and Food Situation*. "FAO: GIEWS" № 1, February 2008, p. 2.

⁶ Див.: Б я л ы й Ю. Продовольственная ловушка. "Золотой Лев" № 151–152, 2008: http://www.zlev.ru/151/151_36.htm.

⁷ Див.: Прогноз развития мирового рынка биоэтанола. Проблемы индустрии. 2008: <http://www.cbio.ru/article.php?storyid=3286>.

⁸ Див.: *Changing the Climate: Ethanol Industry Outlook 2008*. Washington, Renewable Fuels Foundation, 2008, p. 10.

⁹ Див.: Панорама аграрного сектора України. К., Мінагрополітики, 2007, с. 28.

¹⁰ Див.: Р е ш е т н и к о в а Е. Г. Международная научно-практическая конференция "Форум 2008" Института проблем развития сельского хозяйства в странах Центральной и Восточной Европы "Агропродовольственный бизнес: глобальные вызовы – инновационные решения". Германия, Галле, 23–27 червня 2008 р., с. 2.

станням чисельності населення планети. Проблема також ускладнюється світовою фінансовою кризою 2008 р., в результаті якої зменшилася доступність кредитних ресурсів для країн – імпортерів продовольства.

Наступний фактор посилення кризи – ціни на нафту, які збільшилися протягом трьох років у 3,5 раза (з 40 дол. у травні 2005 р. до 140 дол. у липні 2008 р.). Ціни на азотні добрива з 1999 по 2008 р. зросли втричі¹¹. Ще один важливий фактор – скорочення світових запасів зернових, які, за даними ООН, зменшилися до найнижчого рівня за останні 25 років. Навіть у США, найбільшому експортері, зростання попиту призвело до того, що в лютому 2008 р. запаси зерна виявилися найменшими за останні 60 років¹². Дія всіх зазначених дестабілізуючих чинників посилювалася й нагнітанням ситуації з продовольством у світі засобами масової інформації.

Стимує можливість активного вирішення проблем на світовому ринку продовольства також значний рівень його монополізації, що обмежує доступ на ринок нових учасників. Так, усього у світі щороку продається харчових продуктів на суму близько 650 млрд. дол. При цьому 5 компаній США продають продовольства на 308 млрд. дол. за рік, або 47,5%. У цій країні 4 фірми контролюють виробництво та продаж 80% блочного м'яса, 60% зерна і борошна, 50% м'яса бройлерів та свинини. На Францію припадає 10%, Нідерланди – 9,2%, Німеччину – 7,5%, Великобританію – 6,2% світового ринку продовольства. Загалом 6 країн контролюють 85% усієї світової торгівлі сільськогосподарською сировиною, харчовими продуктами та кормами¹³.

Загострення продовольчої проблеми у світі, найімовірніше, призведе до того, що більшість країн формуватиме жорстку політику в зазначеній сфері, посилюючи державний контроль за національними продовольчими ресурсами, нарощуючи продовольчі резерви та реалізацію протекціоністських заходів, що обмежуватимуть експорт продовольства. На сьогодні така тенденція стає вже реальною. Зокрема, значно скорочують експорт рису Індія, Єгипет та В'єтнам. Тобто очевидно, що майбутні реформи аграрної політики концентруватимуться саме навколо питань продовольчої безпеки.

Сприятлива кон'юнктура зернового ринку, яка виникла внаслідок продовольчої кризи 2007–2008 рр., стимулюватиме активний експорт зернових з України. Цей процес може набути неконтрольованого характеру, зокрема, внаслідок неможливості введення експортних квот на зернові, що є одним із зобов'язань України після її вступу до СОТ. За цих умов не слід очікувати збільшення надходження фуражного зерна для вітчизняного тваринництва; його розвиток ще більше гальмуватиметься через нарощування імпорту дешевого м'яса та харчових субпродуктів, обсяг якого лише у січні – серпні 2008 р. зріс до відповідного періоду попереднього року в 5,8 раза¹⁴. Водночас в Україні продовжує скорочуватися поголів'я основних видів худоби: зокрема, чисельність великої рогатої худоби становить на 1 жовтня 2008 р. зменшилася проти відповідної дати попереднього року на 8,7%, свиней – на 14,4%¹⁵. Збереження такої тенденції у найближчий період призведе до повної втрати продовольчої незалежності держави за групою м'ясо-молочної продукції.

¹¹ Див.: там же.

¹² Див.: Под заправку. “Прямые инвестиции” № 8 (76), 2008, с. 10–11.

¹³ Див.: Монастырский О., Селезнева М. Знач. праця, с. 6–7.

¹⁴ Див.: Зовнішня торгівля України товарами за січень – серпень 2008 р. Експрес-випуск. К., Держкомстат України, 2008, с. 9.

¹⁵ Див.: Поголів'я худоби та птиці. Держкомстат України, 2008: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Загалом відсутність відповідної аграрної політики, спрямованої на нейтралізацію негативних процесів, що активізувались у вітчизняній агропродовольчій сфері після вступу України до СОТ та внаслідок світової продовольчої кризи, може зумовити подальшу депресію аграрного сектору, знищення малого бізнесу на селі та погіршення раціону населення. Агропродовольча сфера України спроможна ефективно виробляти всі основні харчові продукти для повного забезпечення ними потреб внутрішнього ринку, тому імпорт відповідної продукції є небажаним. Щоб не допустити надмірної експансії зарубіжних виробників на вітчизняний ринок, необхідно сформувати та послідовно реалізовувати відповідну аграрну протекціоністську політику. Спектр її інструментів у рамках СОТ є обмеженим і не може суперечити ринковим принципам. За умов загострення конкуренції між національними товаровиробниками та продовольчими ТНК найбільш ефективною формою захисту перших є створення харчових кластерів і розвиток оптової торгівлі продовольством, що до того ж сприятиме розширенню доступу суб'єктів продовольчого ринку до інформації, підвищенню ступеня їх інтеграції у внутрішню та світову економіку.

Негативні аспекти глобалізації продовольчого ринку вимагають розробки національних захисних механізмів для мінімізації їх впливу. У багатьох розвинутих країнах діють відповідні закони про продовольчу безпеку. В Україні проект закону "Про продовольчу безпеку України" розроблявся двічі – у 2004 та 2005 р. Причому перший варіант проекту вносився Міністерством аграрної політики України на загальне обговорення, а другий, розроблений на виконання відповідного доручення Кабінету Міністрів України, був розглянутий та взятий за основу Верховною Радою України. Проте жоден із зазначених законопроектів до цього часу так і не прийнято.

Водночас інтеграція України у світове та європейське співтовариство актуалізує зазначену проблему, оскільки лише при гарантуванні забезпечення населення продовольством держава може за будь-яких умов проводити незалежну політику. Під продовольчою безпекою слід розуміти такий еколого-економічний стан країни, при якому всіх її громадян забезпечено продовольством у необхідній кількості, достатньому асортименті та відповідній якості, що підтримує найвищий рівень їх фізичного та психічного здоров'я. При цьому існують певні ресурси, потенціал та механізми постійного збереження такого стану (переважно власними силами держави для всіх верств населення незалежно від зовнішніх і внутрішніх факторів та за умови збереження сприятливого стану навколишнього середовища)¹⁶.

При формуванні продовольчої безпеки держави має бути врахований ряд ключових принципів. Стрижневим серед них є принцип **соціальності**, який передбачає цільову спрямованість системи продовольчої безпеки та кожної її складової на задоволення харчових потреб людини. Другим важливим принципом є **комплексність**, тобто одночасний вплив на всі складові елементи системи. Наступний принцип – **системність**, що означає всебічне врахування економічних, соціальних, екологічних та інших аспектів проблеми продовольчої безпеки. Ще один важливий принцип – **адекватність** у виборі регуляторів, що пов'язано з неоднозначністю їх дії на різних етапах розвитку економічної системи та в умовах зміни кон'юнктури внутрішнього і зовнішнього ринків. Останній принцип – **стійкість системи, тобто обов'язкове дотримання зазначених принципів соціальності, комплексності, системності та адекватності незалежно від зміни зовнішнього середовища.**

¹⁶ Див.: Микитюк В. М., Скидан О. В. Продовольча безпека: формування понятійного апарату. "Стратегічна панорама" № 2, 2005, с. 40.

Агропродовольча сфера являє собою один з об'єктів управління аграрної політики, на який покладається завдання формування пропозиції продовольства. Водночас є необхідним забезпечення попиту на нього, тому в даному випадку потрібен системний підхід, який би передбачав визначення пріоритетів для кожного напрямку аграрної політики з подальшим їх розглядом у взаємозв'язку. Окреслені заходи щодо активізації аграрних товаровиробників та переробних підприємств мають доповнюватися заходами для підприємств сфери торгівлі і населення.

Початковий етап формування продовольчої безпеки вимагає створення системи моніторингу, на яку покладається завдання визначення фактичного її стану, прогнозування внутрішніх та зовнішніх загроз. На цій основі розробляються заходи щодо локалізації та нейтралізації негативних факторів, які впливають або можуть у майбутньому вплинути на рівень безпеки. Система моніторингу продовольчої безпеки концентрується на таких напрямках:

- агропродовольче виробництво;
- продовольчий ринок;
- споживання продовольства;
- харчування населення;
- якість;
- безпека продовольства.

За розрахунками Міністерства економіки України, протягом 2003–2007 рр. стан продовольчої безпеки мав стійку тенденцію до поліпшення. Індикатор продовольчої безпеки протягом зазначеного періоду збільшився на 24,3 п. п., тобто до 77,5%¹⁷. Проте перелік показників, які використані при оцінці продовольчої безпеки держави, не дозволяє об'єктивно оцінити реальний її стан, оскільки в ньому відсутні показники, які характеризували б продовольче самозабезпечення держави, що є одним із вагомих факторів підтримки сталого економічного розвитку, забезпечення соціальної і політичної стабільності в суспільстві; немає показників, які б характеризували безпеку продовольства, рівень диференціації у споживанні основних продуктів харчування тощо.

Проблема продовольчої безпеки має вирішуватися не лише на національному, а й на регіональному рівні. Це зумовлено нерівномірністю соціально-економічного розвитку окремих територій держави, що є наслідком значних відмінностей у природно-кліматичних умовах, виробничо-економічному потенціалі та ін. Більше половини регіонів можна віднести до аграрно орієнтованих з огляду на високу питому вагу сільського господарства в структурі регіональної економіки та частку сільського населення, найбільші обсяги валової продукції сільського господарства у розрахунку на одну особу (див. табл.). При цьому слід мати на увазі, що низька прибутковість сільського господарства є одним з основних факторів нижчого рівня соціально-економічного розвитку зазначених регіонів, і це впливає на показники валового регіонального продукту та доходу в розрахунку на 1 чол.

Істотні диспропорції в регіональному розвитку великою мірою зумовлені слабкою реалізацією заходів загальнодержавної політики на рівні окремих територій, практичною відсутністю єдиної збалансованої та науково обгрунтованої аграрної політики з чітко визначеними пріоритетами та цілями, інструментами й механізмами їх ресурсного забезпечення. Низька результативність проведених в аграрному секторі трансформацій є наслідком не лише відсутності

¹⁷ Див.: Стан економічної безпеки України у 2007 році. К., Мінекономіки України, 2008, с. 25.

комплексності в їх розробці та реалізації, але й галузевого підходу в даних перетвореннях, тоді як забезпечення ефективності останніх потребує надання їм регіональної спрямованості.

Результати кластерного аналізу регіонів України за окремими показниками соціально-економічного розвитку в 2004–2006 рр. *

ВРП у розрахунку на 1 чол. (грн.)	Наявний доход на 1 чол. (грн.)	Валова продукція сільського господарства на 1 чол. (грн.)	Частка сільського населення (%)	Відношення валової продукції сільського господарства до обсягу ВРП (%)
I кластер – Закарпатська, Тернопільська, Чернівецька області				
4890,9	4847,5	2068,7	59,8	42,9
II кластер – Волинська, Житомирська, Рівненська, Сумська, Херсонська, Хмельницька області				
5974,6	5406,1	2590,0	44,6	43,6
III кластер – Вінницька, Кіровоградська, Черкаська, Чернігівська області				
6360,6	5548,3	3271,8	44,2	51,5
IV кластер – АРК, Івано-Франківська, Львівська області				
6691,9	5488,6	1545,6	45,0	24,3
V кластер – Київська, Луганська, Миколаївська, Одеська, Харківська області				
8534,1	5977,0	1755,3	28,5	25,3
VI кластер – Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Полтавська області				
11714,6	6804,0	1928,8	22,7	16,7

* Джерело: розраховано за даними статистичних збірників “Статистичний щорічник України за 2006 рік” (Електронний ресурс). Державний комітет статистики України; за ред. О. Г. Осауленка. К., Інфодиск, 2007, CD-ROM; “Україна у цифрах у 2007 році” (Електронний ресурс). Державний комітет статистики України; за ред. О. Г. Осауленка. К., Інфодиск, 2008, CD-ROM; Населення (Електронний ресурс). Державний комітет статистики України. Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Реалізація аграрної політики продовольчої безпеки передбачає необхідність забезпечення тісної взаємодії між усіма суб'єктами, які відповідають за процес її формування. Це сприятиме узгодженості політики в усіх сферах, пов'язаних з продовольчою безпекою, та запобігатиме заподіянню шкоди здоров'ю населення, навколишньому середовищу та економіці країни. Процес формування і реалізації політики продовольчої безпеки має починатися з дослідження складу харчових продуктів, які виробляються в державі, та створення відповідного банку даних. На цій основі здійснюється моделювання харчових раціонів для різних вікових груп з урахуванням територіального рівня екологічного навантаження і прогнозується фізіологічна потреба населення країни в харчових продуктах. З урахуванням експортних можливостей країни щодо окремих груп продукції формуються баланси продовольчих ресурсів, які використовуються при розробці стратегії формування продовольчої безпеки (див. рис. 1).

Таким чином, формування продовольчої безпеки в умовах посилення процесів глобалізації та міжнародної економічної інтеграції є ключовим пріоритетом аграрної політики. Зазначений процес має базуватися на універсальному підході, який передбачає тісний взаємозв'язок між агропромисловою, сільськогосподарською, продовольчою, зовнішньоекономічною політикою, діяльністю щодо забезпечення якості та безпеки продовольства і раціонального харчування населення. Вплив на агропродовольчу сферу, яка формує пропозицію продовольства, має доповнюватися заходами стимулювання по-

питу на нього шляхом реалізації соціальних програм, метою яких є забезпечення достатнього рівня харчування всіх категорій населення, ефективної зайнятості, демонополізації продовольчого ринку, а також здійснення цінової політики щодо обмеження рентабельності та торговельних націнок на базові продукти харчування до економічно обгрунтованого рівня.

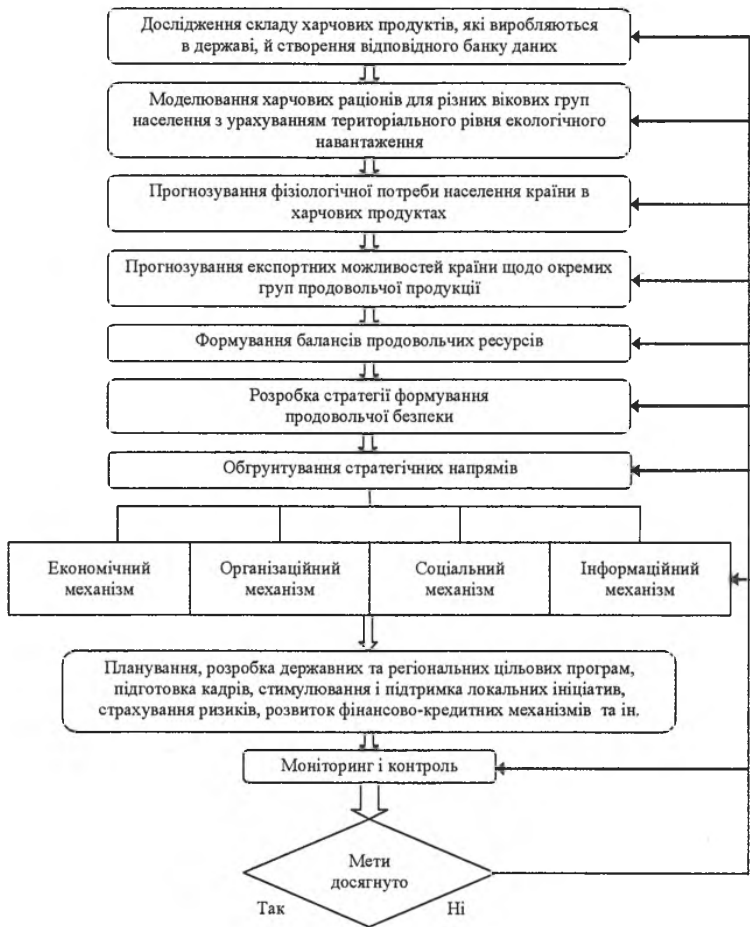


Рис. 1. Алгоритм формування і реалізації аграрної політики продовольчої безпеки

Джерело: власні дослідження автора.

Протягом останніх років особливої гостроти набула проблема безпеки продовольства, що пов'язано із збільшенням надходження на ринок неякісних, фальсифікованих і шкідливих для здоров'я продуктів. Сьогодні питання, пов'язані з безпекою харчових продуктів, дедалі більшою мірою стають фактором, що визначає розвиток виробництва і світової торгівлі сільськогосподарською продукцією. Для України як держави із значним аграрним потенціалом, члена СOT та сусіда ЄС дана проблематика набуває пріоритетного значення.

Практика функціонування державних органів, відповідальних за контроль якості та безпеки харчових продуктів в Україні, свідчить про зростаючу гостроту даної

проблеми. Протягом 2007 р. Держсанепідслужбою України проведено 376,9 тис. обстежень об'єктів харчової промисловості, ресторанного господарства, торгівлі, у тому числі 4,4 тис. обстежень молокозаводів. У 126,4 тис. випадків виявлено порушення санітарних норм (33,5%; за аналогічний період 2006 р. – 31,5%), з них на молокозаводах – 636 (14,6%; за аналогічний період 2007 р. – 15,1%)¹⁸. Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики протягом I півріччя 2008 р. перевірено понад 2,3 тис. т хлібопродуктів, макаронних, кондитерських виробів, цукру, м'яса, риби- та молокопродуктів, масложирової та плодоовочевої продукції, чаю та кави, продуктів дитячого харчування а також курячих яєць. Забраковано та знято з реалізації 47% перевірених товарів а продукції громадського харчування – майже 52%¹⁹.

Проте в межах узятих Україною зобов'язань у зв'язку з вступом до СОТ Держспоживстандартом вживаються заходи щодо скорочення переліку продукції, яка підлягає обов'язковій сертифікації в Україні. Протягом 2005–2007 рр. з цього переліку виключено 17 позицій харчової продукції – понад 80 найменувань²⁰. Послаблення контролюючої функції, очевидно, спричинятиме подальше загострення ситуації стосовно якості та безпеки харчових продуктів. Основними проблемами тут залишається відсутність налагоджених процедур оцінки ризиків та комунікацій, чітко визначеної організаційної структури системи державного контролю, що призводить до дублювання функцій та неузгодженості дій. Як наслідок, чинна система контролю не забезпечує ефективного захисту прав споживачів і перекладає істотне організаційне та фінансове навантаження на підприємства.

Для забезпечення ефективної політики нагляду та контролю за продовольством потрібен всеосяжний інтегрований підхід на рівні окремих держав і міжнародному рівні. Міжсекторальна співпраця, разом з гласністю у сфері розробки та формування політики, відіграє вирішальну роль у відновленні й підтримці довіри з боку споживачів. Відповідальність за формування безпеки продовольства несуть усі суб'єкти процесу його виробництва і доведення до споживача, тому контроль продуктів повинен мати комплексний характер відповідно до принципу "від виробника до столу", що є обов'язковою передумовою створення надійної, відкритої, прозорої та підзвітної системи безпеки харчової продукції.

Розвиток технологічного потенціалу сприяє появі нових можливостей виробництва і переробки харчових продуктів. Якщо раніше основним завданням було нарощування продуктивності та скорочення витрат, то зміна підходів в орієнтації на споживача висуває в ряд пріоритетних питань якості та безпеки продовольства, а також охорони навколишнього середовища. Тому сьогодні ці питання не можуть зосереджуватися лише на проблемах хімії чи мікробіології, вони потребують інтегрованого підходу на більш широкій основі, яка враховуватиме взаємодію впливів споживачів, держави, виробників та суспільства в цілому.

Система підвищення якості та безпеки продовольства має бути еластичною, здатною реагувати на постійні зміни її підсистем, зберігаючи та розвиваючи при цьому структуру, що сприяє досягненню цілей її еволюції. Елас-

¹⁸ Див.: Санітарно-епідеміологічна ситуація в Україні за 12 місяців 2007 року. Міністерство охорони здоров'я України, 2008: <http://www.moz.gov.ua/ua/main/icsm/sesitu/?docID=9161>.

¹⁹ Див.: Інформаційно-довідковий матеріал про стан реалізації у I півріччі 2008 року пріоритетів діяльності Держспоживстандарту України. Департамент стратегічного прогнозування, планування та міжнародного співробітництва Держспоживстандарту України, 2008: http://www.dssu.gov.ua/control/uk/publish/article/system?art_id=115153.

²⁰ Див.: т а м ж е.

Еластичність базується на інформаційно-комунікаційному процесі між основними суб'єктами системи і залежить від сукупності факторів, які створюють умови для їх збалансованої взаємодії, що регулюється державою. Подана на рисунку 2 модель взаємодії суб'єктів системи забезпечення якості та безпеки продовольства – держави, виробників, сфери зберігання, переробки, транспортування, торгівлі, ресторанного господарства, споживачів – дозволяє розкрити сутність еластичності як властивості, що забезпечує дифузійне і пряме поширення інформації в системі.



Рис. 2. Схема інформаційного обміну та взаємодії суб'єктів системи забезпечення якості та безпеки продовольства

Джерело: власні дослідження автора.

Виділення зазначених елементів базується на зіткненні сфер їх інтересів та діяльності. З позиції інституціонально-еволюційного підходу такі суб'єкти можна позначити як сукупності специфічних інститутів з характерними для них функціями в межах системи, що розглядається. Інформаційна складова даної системи є ключовою. Сукупність усіх взаємозв'язків, за допомогою яких здійснюються взаємовплив суб'єктів, адаптація чи асиміляція нових явищ, може бути представлена численністю взаємодій суб'єктів $S_1, S_2, S_3, S_4, S_5, S_6, S_7, S_8, S_{1,2}, S_{1,3}, S_{1,4}, S_{1,5}, S_{1,6}, S_{1,7}, S_{1,8}, S_{2,3}, S_{2,4}, \dots, S_n$. Еластичність системи являє собою функцію даних аргументів $E = f(S_1, S_2, S_3, S_4, S_5, S_6, S_7, S_8, S_{1,2}, S_{1,3}, S_{1,4}, S_{1,5}, S_{1,6}, S_{1,7}, S_{1,8}, S_{2,3}, S_{2,4}, \dots, S_n)$.

Розв'язання проблеми продовольчої безпеки неможливе без створення ефективної системи менеджменту якості й безпеки продовольства, а також інституту захисту прав споживачів. Якість продукції в умовах розвитку ринкової економіки та конкуренції дедалі більшою мірою стає ключовим фактором формування конкурентних переваг товаровиробників та критерієм оцінки ефективності їх діяльності. Значною мірою забезпечення високого рівня якості та безпеки продовольства залежить від функціонування ефективної системи контролю їх якості, значення якої підвищується в умовах зростаючої конкуренції, посилення інформаційного впливу у вигляді рекламних заходів, коли споживачі не ма-

ють можливості орієнтуватися в асортименті нових продуктів. У даному випадку існує потреба в об'єктивній інформації стосовно продуктів харчування, які надходять на ринок, та забезпечення відповідності їх якісних параметрів певному рівню.

Формування відповідної законодавчої та нормативно-правової бази не гарантує ефективності політики щодо забезпечення якості та безпеки продовольства, оскільки основні перешкоди виникають, як правило, у сфері її практичної реалізації, що є наслідком неузгодженості дій між урядовими структурами, браку фінансових та кадрових ресурсів. Для усунення зазначених бар'єрів необхідні, насамперед, чітке планування і вироблення стратегії щодо обсягів потрібних ресурсів та подолання можливих ускладнень, зокрема, у вигляді протидії з боку окремих державних структур та груп підприємств. Значний вплив на реалізацію даної політики можуть справляти суб'єкти продовольчого ринку (виробники, переробники, посередники, рекламні фірми, а також працівники сфери торгівлі та ресторанного господарства та ін.), центральні, регіональні та місцеві установи, засоби масової інформації, професійні об'єднання, неурядові організації, роль яких має бути врахована на етапі планування.

Наявність розгалуженої системи державних органів та установ, відповідальних за окремі аспекти проблеми якості та безпеки продовольства, потребує повноцінної координації міжгалузевих дій, яка має бути покладена на Міністерство аграрної політики України. Його роль полягатиме у розробці рекомендацій, методичних вказівок, планів дій державним органам стосовно формування, реалізації, моніторингу та оцінки ефективності політики у сфері харчування. Важливим також є питання поширення інформації щодо законодавства з питань якості та безпеки продовольства, міжнародного досвіду в цій сфері, результатів контролю та ін. Інформування необхідне для споживачів, виробників, наукової громадськості, регулюючих органів. При цьому мають використовуватися всі доступні методи поширення інформації: наукові публікації, популярні матеріали в засобах масової інформації, огляди, листівки, прес-релізи, бюлетені, сторінки в Інтернеті.

У більшості країн уряди відіграють істотну роль у стимулюванні застосування систем управління якістю продукції шляхом налагодження активного співробітництва з усіма суб'єктами діяльності в ланцюгу постачання харчових продуктів, включаючи галузеві асоціації, наукові установи, переробні підприємства і виробників, постачальників сировини, експортерів та імпортерів. Одним з напрямів загальнодержавної та регіональної політики у сфері якості й безпеки продовольства має бути підтримка підприємств, які впроваджують системи якості, що відповідають міжнародним стандартам. Вона може бути реалізована у вигляді інвестиційних, фінансових, інформаційних заходів підтримки.

Виробники мають бути належним чином поінформовані щодо переваг і необхідності впровадження систем управління якістю для випуску належної, безпечної та конкурентоспроможної продукції. На державу також покладається завдання реалізації програм щодо підготовки відповідних кадрів, технічної підтримки, розвитку інфраструктури, налагодження комунікаційного процесу між державними установами і виробниками, а також оцінки результатів впровадження систем управління якістю, їх ефективності та консультування щодо можливих способів удосконалення.

Лібералізація та глобалізація торгівлі харчовими продуктами зумовлюють необхідність розробки нових інструментів для врегулювання ситуацій, за яких небезпечні продукти можуть поширюватися без усякого контролю. Одним з таких інструментів є створення системи оперативного оповіщення про ситуацію у сфері харчових продуктів, що надходять на ринок. Важливими умовами належного

функціонування ринку є оперативність інформування громадськості про ризики, пов'язані з тими чи іншими споживчими товарами, що можуть надійти на ринок, а також точність цієї інформації.

За умов інтеграції України у європейський економічний простір виникає необхідність створення відповідної національної мережевої системи оперативного оповіщення про прямі та непрямі небезпеки для здоров'я людей, зумовлені харчовими продуктами. Така система має поширюватися на всі харчові продукти, призначені для споживання людьми, і на корми для тварин, а також включати весь спектр прямих та непрямих ризиків, незалежно від того, коли вони можуть виникнути. Вона дозволить зв'язати регіони з центральним органом, який відповідає за якість і безпеку харчових продуктів. Коли той чи інший член мережі матиме свідчення щодо серйозного чи непрямого ризику для людини, пов'язаного з тим чи іншим харчовим продуктом або кормом для тварин, така інформація має негайно направлятися в центральний орган мережі оперативного оповіщення, який повинен бути в основі системи. Він може доповнити отримане повідомлення науковою чи технічною інформацією для полегшення роботи щодо оперативного та належного врегулювання ситуації, пов'язаної з даним ризиком.

Доцільною є розробка механізму електронного обміну інформацією з безпеки продуктів харчування у вигляді інформаційного порталу. Основними його користувачами будуть національні установи та регіональні організації, які займаються безпекою харчових продуктів, а також органи, пов'язані з торгівлею продовольством і сільськогосподарською продукцією. Інформація і дані, що забезпечуватимуться через портал, стануть у нагоді також широкому колу інших користувачів, включаючи промисловість, приватний сектор та неурядові організації, а також засоби масової інформації. Портал зможе забезпечувати єдиний пункт доступу до офіційної національної та міжнародної інформації з якості та безпеки харчових продуктів.

Нині дедалі більше зростає роль уряду в забезпеченні ефективного регулювання контролю харчових продуктів, зокрема – інформування, освіти й консультивання суб'єктів господарської діяльності протягом усього продовольчого ланцюга "від ферми до столу". До таких заходів входять надання збалансованої фактичної інформації споживачам про безпеку харчових продуктів, розробка якісних освітніх програм для посадових осіб і співробітників харчової промисловості, а також програм підготовки інструкторів.

Таким чином, вирішення проблеми безпеки продовольства як однієї з ключових передумов досягнення належного рівня здоров'я населення вимагає застосування структурованого підходу, що поєднує в собі виявлення небезпек і ризиків на ранньому етапі та відповідні контрольні заходи. Дієвість такого підходу залежить від тісного співробітництва між виробниками, контролюючими органами і споживачами.

Стаття надійшла до редакції 13 жовтня 2008 р.
