

УДК 338.439.02

DOI: 10.32342/2074-5362-2019-2-27-9

А.Д. МОСТОВА,
*кандидат економічних наук, старший викладач
Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)*

ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті запропоновано механізм формування і реалізації стратегії продовольчої безпеки держави, який містить чотири блоки. Блок стратегічного аналізу передбачає формування інформаційно-аналітичної бази для розроблення стратегії продовольчої безпеки; блок розроблення стратегії передбачає на основі результатів стратегічного аналізу у вигляді аналітичних звітів, системи індикаторів продовольчої безпеки створення проекту стратегії продовольчої безпеки; блок реалізації стратегії продовольчої безпеки забезпечує виконання зазначених у стратегії цілей і завдань відповідальними компетентними органами та організаціями, що контролюють та відповідають за окремі складові гарантування продовольчої безпеки на державному та регіональному рівнях; блок моніторингу стратегії та коригування стратегічних заходів передбачає формування аналітичних звітів щодо виконання стратегічних цілей і заходів відповідно до затверджених стратегічних цілей і завдань, показників та індикаторів.

Розроблено структуру стратегії державної продовольчої безпеки як державного документа. Запропоновано схему взаємодії державних, регіональних та місцевих органів виконавчої влади, Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України щодо забезпечення розроблення і реалізації стратегії продовольчої безпеки держави.

Ключові слова: механізм формування і реалізації стратегії, продовольча безпека держави.

В статье предложен механизм формирования и реализации стратегии продовольственной безопасности государства, который содержит четыре блока. Блок стратегического анализа предусматривает формирование информационно-аналитической базы для разработки стратегии продовольственной безопасности; блок разработки стратегии предполагает на основе результатов стратегического анализа в виде аналитических отчетов, системы индикаторов продовольственной безопасности создание проекта стратегии продовольственной безопасности; блок реализации стратегии продовольственной безопасности обеспечивает выполнение указанных в стратегии целей и задач ответственными компетентными органами и организациями, контролирующими и отвечающими за отдельные составляющие обеспечения продовольственной безопасности на государственном и региональном уровнях; блок мониторинга стратегии и корректировки стратегических мер предусматривает формирование аналитических отчетов по выполнению стратегических целей и мероприятий в соответствии с утвержденными стратегическими целями и задачами, показателями и индикаторами.

Разработана структура стратегии государственной продовольственной безопасности как государственного документа. Предложена схема взаимодействия государственных, региональных и местных органов исполнительной власти, Минис-

терства розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства України по забезпеченню розробки і реалізації стратегії продовольственої безпеки держави.

Ключеві слова: *механізм формування і реалізації стратегії, продовольственої безпеки держави.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах зростання відкритості національної економіки проблеми забезпечення продовольчої безпеки держави набувають нового якісного змісту. У відповідь на нові глобальні виклики необхідне формування системного підходу до розв'язання поставлених складних завдань шляхом обґрунтування стратегії продовольчої безпеки держави на основі комплексного поєднання зусиль відповідальних органів державної влади, сільськогосподарських підприємств, громадян та інших інститутів, безпосередньо задіяних у забезпеченні стійкого стану продовольчої безпеки держави.

Стратегічним пріоритетом формування конкурентоспроможної національної економіки є гарантування продовольчої безпеки як необхідної умови забезпечення здоров'я та високого рівня життя населення. Актуальність дослідження та обґрунтування наукових підходів до розроблення та реалізації стратегії продовольчої безпеки підсилюється тим, що в умовах глобалізації економіки та посилення кризових явищ світові та національні сільськогосподарські та продовольчі ринки не здатні повною мірою протистояти загрозам і ризикам без комплексних стратегічних підходів і механізмів.

Ефективна стратегія продовольчої безпеки держави дозволить створити надійне підґрунтя для стійкого розвитку відтворювальних процесів аграрних підприємств і підвищення рівня продовольчої незалежності. При цьому реалізація стратегії та моніторинг її ефективності потребують вдосконалення механізмів, формування ефективних важелів та інструментів своєчасного реагування на ризики продовольчої безпеки і запобігання загрозам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення досліджуваної проблеми та виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Фундаментальні дослідження методології стратегічного планування подано в наукових працях зарубіжних вчених, зокрема, І. Ансоффа, Д. Брайсона, К. Боумана, К. Ендрюса, Б. Крозбі, А. Стрикленда, Дж. Стюарта, А. Томпсона, А. Чандлера та ін., які створили науково-методологічну базу розроблення і реалізації стратегій розвитку національних економік [4, 5].

Наукові дослідження, присвячені фундаментальним принципам і методологічним аспектам формування стратегій розвитку національної економіки та аграрного сектора, проводилися такими вченими, як О. Алімов, В. Гесць, Б. Данилишин, О. Дацій, Я. Жаліло, М. Калінчик, Б. Кваснюк, І. Кушнір, А. Лисецький, М. Малік, В. Месель-Веселяк, П. Саблук, та ін. [1–3, 6, 8]. Однак наукові розробки обґрунтування стратегії розвитку сільського господарства в ринкових умовах потребують поглиблення та формування методологічних і методичних підходів до створення та реалізації стратегії продовольчої безпеки держави.

Слід відзначити, що на державному рівні розроблено низку нормативно-правових документів, які фрагментарно охоплюють питання стратегії

продовольчої безпеки, зокрема, напрями стратегічного розвитку аграрного сектора економіки, напрями реалізації державної продовольчої політики, забезпечення якості та безпеки продовольства, регулювання продовольчого резерву, регулювання аграрного виробництва та аграрного ринку, оцінювання стану продовольчої безпеки, забезпечення достатності споживання та економічної доступності продовольства для населення [10, 12, 13].

Дослідження окремих аспектів стратегії продовольчої безпеки держави проводились такими вітчизняними вченими-економістами, як О. Гойчук [7], В. Малигіна [8], Р. Тринько [11], В. Трегобчук, О. Шпичак та ін. Проте розроблення механізму формування і реалізації продовольчої безпеки держави потребує посиленої уваги.

Формулювання цілей статті. Метою статті є удосконалення теоретико-методичних засад формування стратегії продовольчої безпеки держави.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Механізм формування і реалізації стратегії продовольчої безпеки держави пропонується систематизувати відповідно до чотирьох блоків, які відповідають етапам розроблення і реалізації стратегії та стратегічним завданням. Кожен блок механізму має власну інформаційно-аналітичну базу, на основі якої проводяться оцінка і аналіз поточних тенденцій та актуальної ситуації відповідно до завдань блоку, систему взаємодії між учасниками процесу забезпечення продовольчої безпеки. Для кожного блоку проектуються необхідні заходи для досягнення результатів, плануються очікувані результати від реалізації зазначених заходів і кількісні та якісні показники їх вимірювання.

Таким чином, механізм формування і реалізації стратегії продовольчої безпеки містить блоки стратегічного аналізу, розроблення стратегії, реалізації стратегії, моніторингу стратегії та коригування стратегічних заходів (рис. 1).

На рис. 1 стрілками показано інформаційні потоки, які супроводжують процес надання необхідних даних для проведення стратегічного аналізу тенденцій і стану продовольчої безпеки, процес інформаційної взаємодії та координації дій і функцій учасників механізму формування і реалізації стратегії продовольчої безпеки держави.

Блок стратегічного аналізу можна вважати підготовчим при розробленні стратегії. Основними завданнями цього блоку є формування інформаційно-аналітичної бази для розроблення стратегії продовольчої безпеки, зокрема, оцінювання стану і тенденцій продовольчої безпеки відповідно до існуючих систем показників, закріплених у офіційних методичних рекомендаціях органів державної влади і управління, а також запропонованих науковцями у досліджуваній сфері. До завдань стратегічного аналізу належить також оцінка загроз продовольчій безпеці на основі результатів оцінювання за індикаторами, виявлення можливостей зовнішнього середовища, а також слабких і сильних сторін. Вирішення зазначених завдань можливе з використанням методології стратегічного планування, зокрема, SWOT-аналізу, стратегічних карт, збалансованої системи показників тощо.

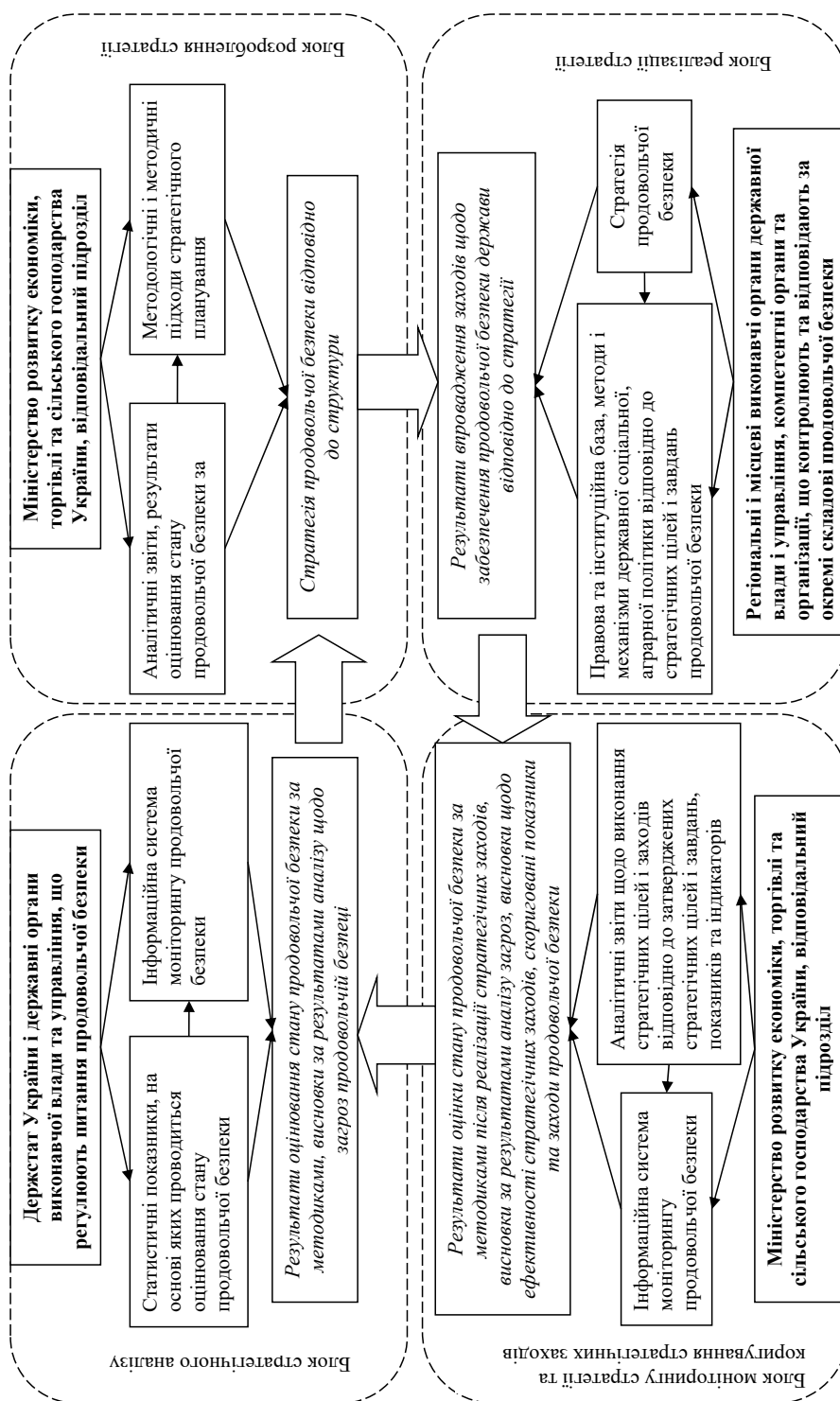


Рис. 1. Механізм формування і реалізації стратегії продовольчої безпеки держави

Джерело: розроблено автором.

Вхідними даними для проведення стратегічного аналізу та обґрунтування у подальшому основних стратегічних напрямів та пріоритетів забезпечення продовольчої безпеки є статистичні показники, на основі яких проводиться оцінювання стану продовольчої безпеки. Інструментом проведення стратегічного аналізу може бути інформаційна система моніторингу продовольчої безпеки (далі – інформаційна система), яка дозволить своєчасно отримувати інформацію для аналізу і оцінювання стану продовольчої безпеки та можливих загроз, формування системи показників і аналітичних звітів, а також стратегічних планів і прогнозів. Функціями інформаційної системи мають бути збір та введення вхідних даних, аналіз, формування аналітичних звітів, зберігання результатів і надання оперативного доступу до інформації.

Необхідна для оцінювання та аналізу інформація має надаватися державними органами виконавчої влади та управління, що здійснюють регулювання питань гарантування продовольчої безпеки, а також Державною службою статистики України за відповідними запитами Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Міністерства).

Консолідацію, обробку і аналіз інформації можуть виконувати відповідальні структурні підрозділи Міністерства. Для цього у структурі департаменту сільського господарства Міністерства можна створити відповідний підрозділ з покладеними на нього функціями та обов'язками щодо формування і реалізації стратегії продовольчої безпеки, проведення підготовчих заходів з планування, а також моніторингу і контролю результатів стратегії. Цей структурний підрозділ може одночасно бути оператором інформаційної системи моніторингу продовольчої безпеки. Розробником технічного завдання на проектування інформаційної системи має бути відділ розробки і реалізації стратегії продовольчої безпеки, замовником – Міністерство, а розроблення і впровадження інформаційної системи може здійснювати департамент розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, документообігу та електронних сервісів Міністерства.

Результатом стратегічного аналізу буде сформована інформаційно-аналітична база щодо оцінювання стану продовольчої безпеки, загроз і можливостей, сильних і слабких сторін, висновки за результатами аналізу щодо показників продовольчого забезпечення населення, ресурсного забезпечення та ефективності діяльності товаровиробників, ринкових посередників, тенденцій розвитку аграрного сектора, зовнішньоекономічної діяльності у продовольчій сфері, систем контролю якості і безпеки харчування. На основі інформаційно-аналітичної бази пропонується розробити прогноз і стратегію продовольчої безпеки.

Блок розроблення стратегії передбачає на основі результатів стратегічного аналізу у вигляді аналітичних звітів, системи індикаторів продовольчої безпеки формування проекту стратегії відповідно до запропонованої структури (рис. 2). Інструменти розроблення стратегії відповідно до запропонованого механізму – методологічні і методичні підходи стратегічного планування на державному рівні [14].

Відповідно до Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, проект стратегії як планового державного документа в Україні зазвичай містить основні складові, перелік яких є досить вичерпним і його можна застосувати як основу при розробленні стратегії продовольчої безпеки на державному рівні [15]. Таким чином, наведемо структуру стратегії продовольчої безпеки держави як державного документа на рис. 2.

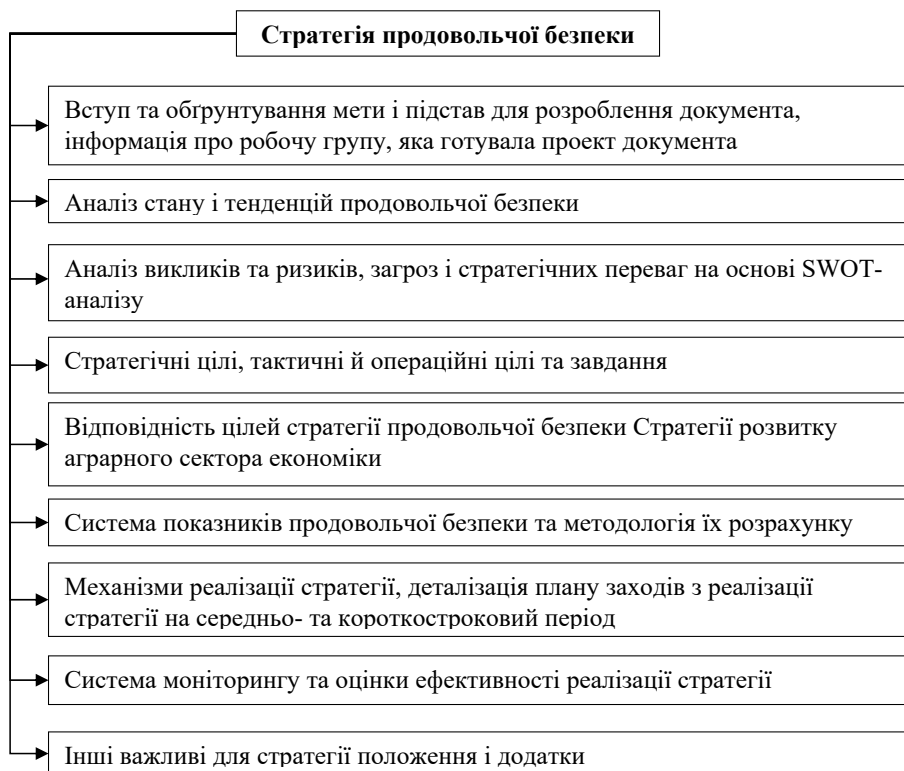


Рис. 2. Структура стратегії продовольчої безпеки держави

Джерело: розроблено автором.

Головним відповідальним державним органом виконавчої влади та координатором процесу розроблення стратегії продовольчої безпеки доцільно призначити Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, у структурі якого пропонується створити відділ розроблення і реалізації стратегії продовольчої безпеки. У процесі розроблення стратегії продовольчої безпеки варто задіяти інші структурні підрозділи державних органів влади і управління, регіональні та місцеві адміністрації (рис. 3). Стратегічні цілі, показники і заходи мають бути узгоджені на етапі розроблення стратегії з директоратами безпечності та якості харчової продукції, стратегічного планування та європейської інтеграції, сільського розвитку Міністерства.



Рис. 3. Схема взаємодії державних, регіональних та місцевих органів виконавчої влади, Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України щодо забезпечення формування і реалізації стратегії продовольчої безпеки держави
Джерело: розроблено автором.

Для регулювання взаємодії учасників процесу розроблення стратегії продовольчої безпеки, координації дій і заходів, дотримання термінів рекомендовано затвердити на законодавчому рівні Порядок розроблення стратегії продовольчої безпеки, механізмів її реалізації, тактичних та оперативних заходів із забезпечення продовольчої безпеки, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації стратегії.

Департаменти агропромислового розвитку обласних державних адміністрацій, відповідно до зазначеного Порядку, на основі стратегії продовольчої безпеки держави розроблюють регіональні програми продовольчої безпеки. Функції з розроблення цих програм та механізмів моніторингу і контролю їх реалізації слід передбачити в Положеннях про департаменти агропромислового розвитку кожної облдержадміністрації.

Окремі області мають програми забезпечення продовольчої безпеки, наприклад, Запорізька та Полтавська. Сьогодні деякі програмні документи на рівні регіонів містять лише фрагментарні завдання щодо гарантування продовольчої безпеки, зокрема, регіональні програми розвитку аграрного сектора та окремих його галузей, програми розвитку сільських територій, земельних відносин, використання та охорони земель, програми соціального розвитку, програми підтримки фермерів, розвитку інфраструктури. Наприклад, Програма підтримки агропромислового комплексу Дніпропетровської області у 2017–2021 роках (від 02.12.2016 № 120-7/VII від 19.10.2018 р № 376-14/VII), розроблена Управлінням агропромислового розвитку облдержадміністрації, містить завдання гарантування продовольчої безпеки області, доступності харчових продуктів для населення, що відповідають вимогам стандартів якості, в обсягах, не нижчих за раціональні норми споживання, необхідні для активного, здорового способу життя.

Регіональні програми продовольчої безпеки мають бути спрямовані на формування і реалізацію регіональної політики продовольчої безпеки, стимулювання нарощування обсягів виробництва продовольства підприємствами регіону, заходів підтримки місцевих товаровиробників, створення регіональних фондів продовольства та раціонального їх використання, виконання соціальних програм підтримки незахищених верств населення, вирішення локальних проблем, пов'язаних із розвитком інфраструктури продовольчого забезпечення, досягнення самозабезпечення регіону продовольчими ресурсами.

На основі регіональних програм продовольчої безпеки відповідні районні державні адміністрації формують комплекс заходів із забезпечення продовольчої безпеки на місцевому рівні, а відповідальні структурні підрозділи забезпечують внесення фактичних даних показників та індикаторів продовольчої безпеки в інформаційну систему для їх подальшої консолідації.

Результати моніторингу індикаторів і показників поточного стану продовольчої безпеки регіонів мають вноситися в інформаційну систему в оперативному режимі відповідно до розробленого календарного плану-графіку виконання робіт із моніторингу, що має бути розміщено у додатку до стратегії продовольчої безпеки держави.

Департаменти агропромислового розвитку обласних державних адміністрацій забезпечують моніторинг і контроль показників та індикаторів продовольчої безпеки згідно з регіональними програмами. Відділ розроблення і реалізації стратегії продовольчої безпеки Міністерства на основі результатів моніторингу проводить коригування стратегічних заходів на державному рівні.

Далі розглянемо *блок реалізації стратегії* продовольчої безпеки, головними завданнями якого є забезпечення виконання зазначених у стратегії цілей і завдань відповідальними компетентними органами та організаціями, що контролюють та відповідають за окремі складові гарантування продовольчої безпеки на державному та регіональному рівнях. До них належать, зокрема, ПАТ «Аграрний фонд», ПАТ «Державна продовольчо-зернова корпорація України», Держрезерв, регіональні резерви, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та ін. Основними суб'єктами реалізації стратегії продовольчої безпеки на державному рівні є Міністерство, на регіональному і місцевому рівнях – відповід-

ні структурні підрозділи обласних і районних державних адміністрацій, які відповідальні за виконання стратегічних завдань, розроблення програм регіонального розвитку відповідно до специфіки і стратегічних пріоритетів кожного регіону, а також моніторинг і контроль виконання заходів і фіксацію результатів, а також цільових показників та індикаторів.

Інструментами реалізації стратегії є правова та інституційна база формування і реалізації стратегії продовольчої безпеки, методи і механізми державної соціальної, аграрної політики відповідно до стратегічних цілей і завдань продовольчої безпеки. Результатом цього блоку є впровадження заходів щодо забезпечення продовольчої безпеки держави відповідно до стратегії.

Завершальним є блок *моніторингу стратегії та коригування стратегічних заходів*, інформаційним забезпеченням виконання завдань якого є аналітичні звіти щодо виконання стратегічних цілей і заходів відповідно до затверджених стратегічних цілей і завдань, показників та індикаторів. Інструментом забезпечення виконання завдань цього блоку є інформаційна система моніторингу продовольчої безпеки, яка дозволить проводити оперативний аналіз і оцінку стану продовольчої безпеки та своєчасно ідентифікувати загрози. На основі системи показників і аналітичних звітів слід передбачити коригування стратегії продовольчої безпеки, цілей, завдань і стратегічних заходів.

Проведення моніторингу відповідно до розробленого механізму формування і реалізації стратегії продовольчої безпеки держави покладено на відділ розроблення і реалізації стратегії продовольчої безпеки Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, який на основі аналітичних даних інформаційної системи в оперативному режимі формує відповідні висновки щодо ефективності стратегічних заходів і пропозиції щодо коригування стратегії продовольчої безпеки.

Результатами блоку моніторингу стратегії та коригування стратегічних заходів є звіти щодо стану продовольчої безпеки за методиками після реалізації стратегічних заходів, висновки за результатами аналізу щодо загроз продовольчій безпеці, висновки щодо ефективності стратегічних заходів із забезпечення продовольчої безпеки. На основі зазначених результатів моніторингу мають бути обґрунтовані скориговані показники та заходи продовольчої безпеки.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок. У сучасних умовах необхідний цілісний механізм формування і реалізації стратегії у сфері забезпечення продовольчої безпеки, що враховує взаємодію суб'єктів, задіяних у процесі розроблення стратегії продовольчої безпеки на державному рівні, інформаційно-аналітичне забезпечення стратегічного планування, стратегічний аналіз тенденцій і стану продовольчої безпеки, методологічні та методичні підходи до діагностики і моніторингу внутрішніх та зовнішніх загроз, методичну базу розроблення стратегії як державного документа, а також комплекс інструментів і механізмів державної аграрної політики. Комплексне вирішення зазначених проблем дозволило б своєчасно ідентифікувати наявність критичних кризових ситуацій у системі продовольчого забезпечення, застосовувати відповідні важелі і механізми і тим самим зміцнити продовольчу безпеку держави.

Механізм формування і реалізації стратегії у сфері забезпечення продовольчої безпеки складається з чотирьох блоків відповідно до етапів розроблення та реалізації стратегії і стратегічних завдань. Для кожного блоку передбачено власну інформаційно-аналітичну базу, на основі якої проводяться оцінювання й аналіз поточних тенденцій і стану продовольчої безпеки в оперативному режимі. Розроблено систему взаємодії між учасниками механізму формування і забезпечення продовольчої безпеки. У межах кожного блоку в стратегії має бути спроектовано комплекс заходів для досягнення результатів, заплановано очікувані результати від реалізації зазначених заходів та кількісні і якісні показники їх вимірювання.

Список використаної літератури

1. Жаліло Я. Економічна стратегія як категорія сучасної економічної науки / Я. Жаліло // *Економіка України*. – 2005. – № 1. – С. 19–27.
2. Кушнір І.В. Концептуальні засади стратегічного планування розвитку АПК України / І.В. Кушнір // *Економічний простір*. – 2008. – № 14. – С. 124–133.
3. Тертичка В. Стратегічне планування / В. Тертичка, В. Вакуленко // *Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень*. – К.: «К.І.С.», 2004. – С. 63–66.
4. Ансофф І. Стратегическое управление / И. Ансофф; науч. ред. и авт. предисл. Л.Е. Евенко. – М.: Экономика, 1989. – 519 с.
5. Минцберг Г. Стратегический процес / Г. Минцберг, Дж. Куинн; пер. с англ. под ред. Ю. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2001. – 688 с.
6. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки: навч. посібн / Л.А. Швайка. – К.: «Знання», 2006. – 435 с.
7. Гойчук О.І. Продовольча безпека: монографія / О.І. Гойчук. – Житомир: Полісся, 2004. – 348 с.
8. Малигіна В.Д. Методологія забезпечення продовольчої безпеки країни: монографія / В.Д. Малигіна. – Донецьк: НОУЛІДЖ, 2011. – 471 с.
9. Богущкий В. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць / В. Богущкий // *Управління сучасним містом*. – 2002. – №7–9 (7). – С. 63–67.
10. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» // Президент України. – Офіційне видання. – Урядовий кур'єр – 2015. – 15 січня. – № 6.
11. Продовольча безпека країни: стан та перспективи зміцнення: монографія / [Тринько, Р.І. (кер. авт. кол.) та ін.]. – Л.: ЛьвДУВС, 2011. – 303 с.
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2013 № 806-р «Про схвалення Стратегії розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року» // Офіційний вісник України. – 2013. – 05 листопада. – № 83. – стор. 23. – стаття 3088.
13. Методичні рекомендації щодо складання стратегічних планів підприємствами державного сектора [Електронний ресурс]. // Сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e00a8048-3758-4996-9c9a-dfdcfbe8a684&title=Dokumenti>

14. Мостова А.Д. Стратегія як інструмент забезпечення економічного розвитку держави / А.Д. Мостова, І.І. Вініченко // Вісник Дніпропетровського державного аграрного університету. – 2016. – № 3. – С. 91–96.

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» // Урядовий кур'єр. – 2015. – 09 грудня. – № 230.