

УДК 348.7:669

РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНУ

Болдусь М.В.

кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The article is devoted to research of functions of organs of state administration of agrarian sector of economy at regional level and directionfinding improvement of orgware of their implementation. Suggestions are developed in relation to a structure and principles of forming of Advice from food safety of the Zaporozhia region at state administration of region.

Анотація

Статтю присвячено дослідженню функцій органів державного управління аграрного сектора економіки на регіональному рівні та визначенню напрямів удосконалення інституційного забезпечення їх виконання. Розроблено пропозиції щодо структури і принципів формування Ради з продовольчої безпеки Запорізької області при державній адміністрації області.

Ключові слова

Державне регіональне управління, агропромисловий комплекс, стратегія регіональної політики, функції регулювання, продовольча безпека.

I. Вступ

Сьогодні економічна еліта усвідомлює той факт, що при сучасному рівні розвитку продуктивних сил, масштабах виробництва, складності господарських зв'язків обійтися без державного втручання у дію ринкових сил неможливо. Систему державного регулювання, що включає різноманітні механізми й інструменти, необхідно органічно включити в систему організації економіки. Держава повинна стати гарантом динамічного і послідовного здійснення завдань господарського регулювання, свідомо і цілеспрямовано координувати процес ринкових перетворень в аграрному секторі. Необхідно розробити українську модель аграрних відносин, яка відповідала б національним традиціям, враховувала зарубіжний та вітчизняний досвід, та забезпечити її необхідною нормативно-правовою базою.

Система управління повинна забезпечувати функціонування та розвиток усіх галузей сільського господарства, агропромислового комплексу, а також соціальну стабільність на селі. Держава як вищий суб'єкт управління визначає соціально-економічну спрямованість дій системи управління АПК, несе відповідальність за її ефективне функціонування. З огляду на це проблеми формування, функціонування і вдосконалення систем управління

постійно перебувають у центрі уваги науки і практики державного управління. Серед вітчизняних науковців, що досліджують цю проблематику, слід відзначити В. Андрієвського, В. Бакума, В. Євдокименка, В. Здоровика, Т. Кравченка, К. Наконечної, Г. Чорного.

На регіональному рівні не сформована науково обґрунтована система управління агропромисловим комплексом у цілому і сільським господарством зокрема. Відсутня чітка методологічна і правова база, а організаційна структура управління сільським господарством не відповідає економічній ситуації, що склалася.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати напрями вдосконалення діяльності обласної державної адміністрації щодо забезпечення продовольчої безпеки регіону.

III. Результати

Державна адміністративна влада не управляє підприємствами, а захищає інтереси суспільства і забезпечує їх узгодження з колективними інтересами, які нерідко виявляються протилежними. Так, суспільство в цілому вимагає різноманіття товарів за мінімальною ціною, забезпечення повної зайнятості й високих доходів населення, створення підходящих умов для життя наступних поколінь, збереження навколишнього середовища, водночас виробники продукції, котрі діють в умовах повної господарської самостійності, орієнтуючись на попит і державні економічні нормативи, прагнуть завищити ринкові ціни на продукти, мінімізувати витрати праці, максимізувати особисті доходи. У зв'язку із цим основним завданням державного управління у сфері економіки має бути встановлення таких правових норм і економічних нормативів, які забезпечували б баланс інтересів між сільськогосподарськими товаровиробниками (і не тільки) і суспільством у цілому на науково обґрунтованому рівні. Державне регулювання повинне будуватися з урахуванням принципу повного господарського самоврядування всіх організаційно-правових форм. Відповідно, основні функції органів державного управління аграрного сектора економіки на регіональному рівні повинні зводитися до державного регулювання агропромислового виробництва, а саме: створення організаційних, правових, інформаційних передумов для здійснення господарської діяльності;

формування системи економічних нормативів щодо регулювання продовольчого і земельного ринку регіону на користь як товаровиробників, так і споживачів; організації робіт з формування ринкової інфраструктури; проведення цілеспрямованої соціальної, продовольчої, науково-технічної політики на регіональному рівні; здійснення контролю за використанням сільськогосподарських земель, збереження їх родючості, організації карантинного, санітарного, екологічного і ветеринарно-фітопатологічного контролю; забезпечення надійного управління державною власністю.

Перехід до цивілізованого ринку немислимий без жорстких правил "гри" безпосередніх товаровиробників і тих, хто їх обслуговує, що виключають або істотно ускладнюють саму можливість несправедливого збагачення, хижацького ставлення до землі, завдання збитку екологічній безпеці. Саме тому правова регламентація діяльності підприємств і організацій всіх форм власності в аграрній сфері повинна стати одним з найпріоритетніших завдань органів державного управління.

У сфері соціальної політики необхідна інтенсифікація зусиль державної адміністрації Запорізької області, спрямованих на забезпечення гарантій продовольчої безпеки для мало захищених верств населення, продовольчого постачання соціальних установ й інших соціально значущих об'єктів (установ охорони здоров'я, дошкільної і середньої освіти), а також спецспоживачів (Міністерства оборони тощо). Всі зазначені категорії потребують державного контролю й організації продовольчого забезпечення.

Під системою продовольчої безпеки регіону розуміють сукупність взаємопов'язаних і взаємозумовлених елементів (структур, механізмів і ресурсів), що орієнтовані на реалізацію заданої цільової установки – забезпечення стану продовольчої безпеки і мають здатність до самовідтворювання.

Система продовольчої безпеки регіону повинна мати такі основні властивості:

1) цілісність – поява нової якості в певному наборі елементів. Цілісність може бути порушена через втрату системних якостей при виключенні будь-якого з виділених елементів системи;

2) різноманітність – наявність якісно різних елементів системи, що виконують різні функції;

3) зв'язність – здійснення обміну інформацією між елементами системи, неможливість включення в систему елементів без інформаційного обміну;

4) цілеспрямованість – можливість управління системою шляхом зміни параметрів в одному елементі для перетворення стану інших;

5) стійкість (гомеостаз) – здатність збереження властивостей 1–4 при значній зміні параметрів середовища [7].

Найважливішою складовою в забезпеченні продовольчої безпеки регіону є система управління, саме тому принципове значення має завдання щодо формування її структури. Як основний орган, що реалізує функцію управління продовольчою безпекою області, пропонується сформувати Раду з продовольчої безпеки Запорізької області при державній адміністрації області. Рада формується з керівників галузевих відділів обласної адміністрації, сфера відповідальності яких пов'язана із забезпеченням продовольчої безпеки, науковців, найбільш кваліфікованих фахівців і керівників підприємств і організацій агропромислового сектора області, представників інших зацікавлених структур (громадських об'єднань, фондів тощо).

Керівним органом Ради є президія, очолювана головою, який обирається строком на один рік засіданням Ради. Президія Ради затверджує план його роботи. Робочим органом Ради є секретаріат. У її складі формуються секції, які відповідають напрямам (сферам) забезпечення продовольчої безпеки. При цьому Рада повинна бути наділена повноваженнями, достатніми для забезпечення реалізації її функцій. Основними функціями Ради є: діагностика (моніторинг, аналіз, оцінювання) стану продовольчої безпеки області; розробка і коректування стратегії забезпечення продовольчої безпеки Запорізької області; визначення пріоритетних напрямів, механізмів забезпечення продовольчої безпеки (цільових програм тощо); розробка і контроль за виконанням окремих заходів у сфері забезпечення продовольчої безпеки; участь у підготовці законодавчих актів, розроблення проектів рішень органів державної влади і місцевого самоврядування з питань забезпечення продовольчої безпеки; реалізація заходів з підвищення ефективності власної діяльності; координація взаємодії структур, що задіяні в заходах щодо забезпечення продовольчої безпеки.

До складу основних організацій (структур), що забезпечують реалізацію рішень Ради з продовольчої безпеки області, мають увійти: Головне управління агропромислового розвитку; Головне управління економіки; Головне управління праці та соціального захисту населення; Управління охорони здоров'я; Управління з охорони довкілля; Управління зовнішніх відносин і ЗЕД; Головне управління земельних ресурсів; органи контролю за якістю і безпекою харчових продуктів і продовольчої сировини; Аграрний фонд.

Оптимальним для досягнення мети системи є використання адаптивного типу управління, схема якого наведена на рис. 1.

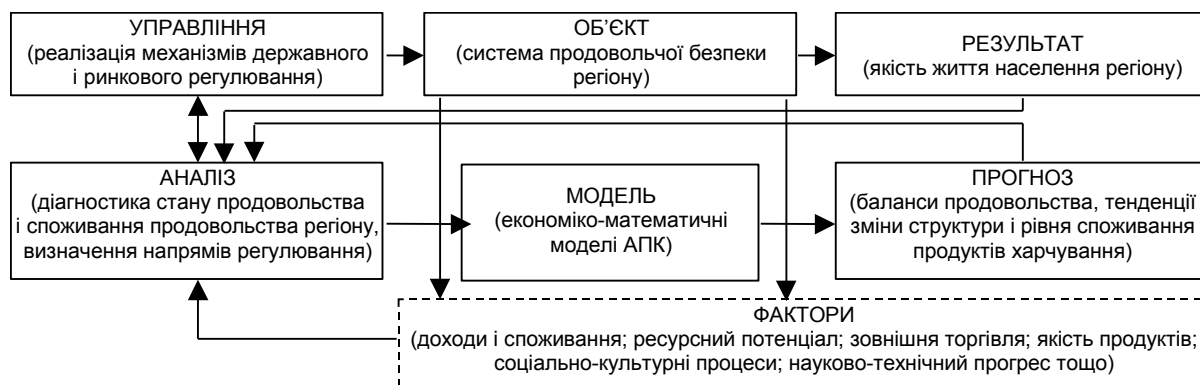


Рис. 1. Структурно-логічна схема адаптивного управління продовольчою безпекою Запорізької області

При цьому типі управління враховуються чинники, які впливають на отримання результату, але передбачається можливість зміни дії чинників на кінцевий результат управління з метою нейтралізації негативних і посилення позитивних їх впливів.

При цьому блок управління одержує інформацію про зміну значення чинника одночасно з керованим об'єктом, в разі наявності прогнозу чи навіть раніше, вживає заходів з нейтралізації його впливу (негативний зв'язок) або для посилення його позитивного ефекту.

Найважливішим моментом у побудові системи забезпечення продовольчої безпеки є підвищення ефективності діяльності управлінських структур, тобто всіх задіяних органів регіональної влади, їх підрозділів і організацій.

Діяльність регіональних відомств має бути зорієнтована на досягнення певних результатів. Для цього кожна з них повинна, критично оцінивши свою діяльність, передбачити заходи щодо приведення механізмів, процедур, оргструктури у відповідність з поставленими завданнями. Для цього кожна організація повинна скласти стратегічний план своєї роботи. План повинен включати: а) зрозуміле і повне формулювання місії організації; б) визначення цілей і завдань організації стосовно її головних функцій і напрямів діяльності, шляхів (стратегій) і необхідних ресурсів у досягненні поставленої мети; в) установлення співвідношень між довгостроковими цілями і завданнями організації та її щорічними планами дій; г) розгляд основних зовнішніх чинників, дія яких перебуває поза межами контролю організації, але може істотним чином вплинути на досягнення поставлених нею мети і завдань; д) опис того, як процедури програм-

ного аналізу були застосовані у формулюванні або коректуванні стратегічних цілей, а також графік їх повторного аналізу в майбутньому.

Стан економічного потенціалу і динаміка показників розвитку об'єктивно покажуть спрямованість вектора управлінської стратегії, розкриють слабкі і сильні сторони регіону порівняно з іншими. Запорукою ефективності регіональної системи продовольчої безпеки (забезпечення якої є багатоаспектною проблемою і передбачає врахування багатьох чинників) є наявність процедур комплексної діагностики її стану, що дають змогу виявити взаємозв'язок різних чинників і аспектів.

Наведена на рис. 2 схема діагностики продовольчої безпеки регіону зображує у спрощеному вигляді послідовність дій суб'єктів, залучених у процес забезпечення продовольчої безпеки. Діагностика стану продовольчої безпеки, таким чином, є циклічно повторюваним процесом, що передбачає можливість коректування на основі зворотних зв'язків як рішень, що приймаються на її основі, так і конкретних процедур її реалізації.

Відповідно до розкритої раніше сутності поняття продовольчої безпеки, адекватна система показників повинна характеризувати стан основних чинників продовольчої безпеки. Як найважливіші чинники пропонується розглядати такі: рівень і структура кінцевого споживання продуктів харчування; стану виробничого потенціалу сфер АПК і природних ресурсів сільськогосподарського призначення; обсягів і структури експорту-імпорту продовольства в регіоні, що характеризує міжрегіональний аспект відтворення; якості й безпеки продовольства.



Рис. 2. Діагностика стану продовольчої безпеки регіону

Загальною основою планування і реалізації заходів щодо забезпечення продовольчої безпеки регіону повинна стати система балансових побудов (фактичних і прогнозних) за основними групами продуктів харчування і видами продовольчих ресурсів. Загальна форма таких балансів наведена в табл. 1, 2. Регіональні баланси повинні доповнюватися балансами продовольчого забезпечення окремих територій і балансами у формі соціального замовлення для постачання

соціально значущих об'єктів і спецспоживачів (табл. 3, 4, 5). Загальний регіональний баланс продовольства має бути деталізований за окремими стратегічними видами продовольчої сировини, таких як зернові, м'ясо, молокопродукти, цукор тощо. Розраховані регіональні баланси, таким чином, будуть основою для подальшого планування і прийняття рішень для регульовальної дії у сферах АПК, забезпечення необхідних пропорцій стійкого відтворення продовольчих ресурсів.

Таблиця 1

Форма балансу продуктів харчування

№ з/п	Група продуктів	Одиниці виміру	Потреба з урахуванням норм раціонального харчування	Прогноз./факт. постачання (виробництва)	Відхилення (+/-)	Забезпечення, %
1	М'ясо і м'ясопродукти					
2	Молоко і молочні продукти					
3	Яйця					
4	Хлібні продукти					
5	Картопля й овочі					
6	Фрукти і ягоди					
7	Цукор					
8	Рослинні жири					
9	Риба та рибопродукти					

Таблиця 2

Форма балансу продовольчих ресурсів

Наявність і рух ресурсів	Обсяги продовольчих ресурсів
Запаси на початок року	
Надходження:	
- виробництво	
- імпорт, включаючи ввезення	
Разом ресурсів	
Використання:	
- виробниче споживання	
- втрати:	
- експорт, включаючи вивезення	
- особисте споживання	
- запаси на кінець року	

Складання регіональних балансів дає можливість планувати потребу в зовнішніх

постачаннях продовольства і прогнозувати їх обсяг і структуру (табл. 3).

**Форми аналізу потреби в завезенні продовольчих товарів
з інших регіонів України і через зовнішньоекономічну діяльність**

№ з/п	Група продуктів	Одиниця виміру	Обсяг потреби (дефіциту)	Постачальники / виконавці
1	...	...	...	...
...	...	...	...	...

Таблиця 4

Форма зведеного плану продовольчого постачання установ соціальної сфери

№ з/п	Група продуктів	Потреба управлінь (т)			Разом	Сума
		охорони здоров'я	народної освіти	соціальної політики		
1	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...

Таблиця 5

Форма деталізованого плану (для окремих категорій споживачів)

№ з/п	Група продуктів	Потреба		Постачальники / виконавці	Джерела фінансування
		т	тис. грн		
1	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...

Реалізація запропонованих механізмів забезпечення продовольчої безпеки регіону дасть можливість подолати негативні тенденції, що склалися протягом останніх 17 років у забезпеченні продовольством населення області шляхом застосування системного підходу до вирішення всього комплексу взаємопов'язаних завдань державного управління продовольчою безпекою.

IV. Висновки

У сфері соціальної політики необхідна інтенсифікація зусиль державної адміністрації Запорізької області, спрямованих на забезпечення гарантій продовольчої безпеки для слабкозахищених верств населення, продовольчого постачання соціальних установ й інших соціально значущих об'єктів. Як основний орган, що реалізовує функцію управління продовольчою безпекою області, пропонується сформувати Раду з продовольчої безпеки Запорізької області при державній адміністрації області, яка має бути наділена повноваженнями, достатніми для забезпечення реалізації її функцій. До складу основних структур, що забезпечують реалізацію рішень Ради, мають увійти: Головне управління агропромислового розвитку; Головне управління економіки; Головне управління праці та соціального захисту населення; Управління охорони здоров'я; Управління з охорони довкілля; Управління зовнішніх відносин і ЗЕД; Головне управління земельних ресурсів; органи контролю за якістю і безпекою харчових продуктів і продовольчої сировини; Аграрний фонд.

Література

1. Андрієвський В.Є. Адміністративна реформа в АПК. Міністерство аграрної політики, основні функції та функціональні підрозділи / В.Є. Андрієвський // Регіональні перспективи. – 2001. – № 1. – С. 54–65.
2. Бакум В.В. Особливості формування системи управління регіоном / В.В. Бакум // Економіка АПК. – 2007. – № 4. – С. 27–34.
3. Євдокименко В. Структурно-функціональні складові регіональної аграрної політики / В. Євдокименко, Ю. Лопатинський, Т. Шкабара // Регіональна економіка. – 2005. – № 2. – С. 160–166.
4. Здоровик В.К. Формування господарського механізму регулювання аграрних відносин / В.К. Здоровик, А.О. Линдюк // Економіка АПК. – 2005. – № 2. – С. 42–46.
5. Кравченко Т.А. Формування механізмів державного регулювання сільськогосподарського дорадництва / Т.А. Кравченко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 3. – С. 108–112.
6. Наконечна К.В. Особливості формування альтернативного варіанта механізму державної підтримки на засадах “викликів ринків” / К.В. Наконечна // Вісн. аграрної науки. – 2008. – № 8. – С. 75–78.
7. Фактори підвищення рівня продовольчої безпеки / П.А. Лойко, М.Ф. Бабієнко, Т.Д. Іщенко // Економіка АПК. – 2006. – № 8. – С. 20–28.
8. Чорний Г.М. Функціональний зміст діяльності суб'єктів управління в АПК / Г.М. Чорний // Економіка АПК. – 2004. – № 10. – С. 78–81.