

В. П. Залізнюк, кандидат економічних наук,
докторант Таврійського національного університету
імені В. І. Вернадського

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОБҐРУНТУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ВНУТРІШНЬОЇ ПРОДОВОЛЬЧОЇ ДОПОМОГИ, СПРЯМОВАНОЇ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНУ

Визначено, що механізм внутрішньої продовольчої підтримки надає дієву допомогу виробникам продуктів харчування, забезпечуючи стійкий попит на продукцію місцевих товаровиробників в умовах зниження купівельної спроможності населення, виключаючи з продовольчого ланцюжка не ефективних посередників, що в цілому сприяє підвищенню фізичної, економічної та соціальної доступності продовольства.

Сформульовано та науково обґрунтовано методичні підходи щодо механізму внутрішньої продовольчої допомоги, спрямованої на забезпечення продовольчої безпеки регіону, заснованого на програмно-цільовому підході та міжвідомчій взаємодії органів виконавчої влади, адресному наданні субсидій на придбання вітчизняних продуктів харчування в рамках реалізації програми «Продовольча картка».

Розглянуті потенційні результати впровадження та функціонування механізму внутрішньої продовольчої допомоги дали змогу зробити висновок, що даний механізм надасть комплексний вплив на соціально-економічний розвиток регіонів країни, а також буде сприяти становленню інституту забезпечення продовольчої безпеки та одночасно продовольчої незалежності України.

Ключові слова: внутрішня продовольча допомога, продовольча безпека, продовольча незалежність, механізми, стимулювання.

V. P. Zalizniuk. Methodological approaches on the reform of the internal food aid mechanism, determined to protect the food security of the region

It was noted that domestic food aid should include, firstly, a mechanism that combines measures aimed at increasing the physical, economic and social accessibility of low-income groups of the population to quality and safe food mainly due to domestic production in the form of subsidies or direct supplies through specialized trade organizations, and secondly, state measures to support agricultural producers. The mechanism of domestic food support provides effective assistance to food producers, ensuring a steady demand for products of local producers, in a context of reducing the purchasing power of the population, excluding from the food chain ineffective intermediaries, which in general contributes to increasing the physical, economic and social accessibility of food.

Methodological approaches to the mechanism of internal food assistance aimed at ensuring food security of the region are formulated and scientifically substantiated, based on the program-target approach and interagency cooperation of executive authorities, targeted subsidies for the purchase of domestic food products within the framework of the implementation of the "Food Card" program on the principles: guarantee of economic access of the population to food regardless of income level; the priority of low-income categories of the population; targeting of domestic food aid; priority of domestic food producers; multi-purpose orientation of the mechanism of internal food aid; regional differentiation.

To function the system of internal food aid, to ensure the uninterrupted supply of food products to the population, while avoiding unwarranted price increases and the emergence of a deficit, it is proposed at the level of local governments to establish a coordinating body for the system of distribution of domestic food aid. He should carry out the following tasks: to be fully responsible for domestic food aid in the region; to solve the tasks of modernizing the system of social nutrition, targeted assistance through the creation of commodity infrastructure; have all the powers to consolidate orders for social nutrition in all social institutions, as well as possess and control functions; to prepare and make changes to the normative base for providing catering

© **В. П. Залізнюк, 2019**

services and targeted assistance to low-income groups of the population; to choose the catering operators, on the basis of which an inter-district center for manning and distribution will be created; to analyze the work of institutions involved in the internal food aid system; to take necessary measures for the unification of orders and the creation of a single catering complex.

The potential results of the implementation and functioning of the mechanism of internal food assistance were considered, and it was concluded that this mechanism will have a comprehensive impact on the socio-economic development of the regions of the country, and will contribute to the establishment of the Institute for ensuring food security, as well as the food independence of Ukraine.

Key words: internal food aid, food security, food independence, mechanisms, incentives.

Постановка проблеми. Створення системи внутрішньої продовольчої допомоги як фактора, що забезпечує продовольчу безпеку держави, в сьогоденні реаліях особливо актуально. Соціально-економічна сутність внутрішньої продовольчої допомоги полягає в забезпеченні малозабезпечених категорій населення здоровим харчуванням, створенні механізму адаптації держави до зобов'язань члена СОТ щодо обмеження обсягів державної підтримки аграрного сектора економіки. Щоб не допустити зниження доступності до продовольства малозабезпечених категорій населення, необхідно наростити ресурсну базу продовольства, забезпечити продовольчу безпеку, економічну, фізичну і соціальну доступність малозабезпечених категорій населення до здорового харчування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження теоретичних підходів щодо забезпечення продовольчої безпеки внесли такі відомі вітчизняні і зарубіжні вчені, як О.П. Комарницька, Г.Є. Шахназарян, John J. Wallis, Douglass C. North та інші. Проте в науковій літературі фрагментарно висвітлено питання формування механізму внутрішньої продовольчої допомоги, спрямованої на забезпечення продовольчої безпеки регіону, що потребує подальшого дослідження у цьому напрямі.

Метою статті є сформулювати та науково обґрунтувати методичні підходи щодо механізму внутрішньої продовольчої допомоги, спрямованої на забезпечення продовольчої безпеки регіону.

Виклад основного матеріалу. Система внутрішньої продовольчої допомоги вирішує завдання зниження рівня бідності шляхом забезпечення пріоритетної підтримки малозабезпечених категорій населення, які не мають достатніх коштів на здорове харчування; з іншого – виробники та переробники сільськогосподарської продукції отримують стабільне довгострокове замовлення на свою продукцію [4]. Державна підтримка реалізується через створювану в масштабах країни інфраструктуру розподілу внутрішньої продовольчої допомоги. На практиці регіони самі вибирають прийнятні способи надання допомоги малозабезпеченим категоріям населення, які через матеріальні труднощі не можуть дозволити собі різноманітне харчування.

На нашу думку, механізми внутрішньої продовольчої підтримки надають дієву допомогу виробникам продуктів харчування, забезпечуючи стійкий попит на продукцію місцевих товаровиробників в умовах зниження купівельної спроможності населення, виключаючи з продовольчого ланцюжка не ефективних посередників, що в цілому сприяє підвищенню фізичної, економічної та соціальної доступності продовольства (табл. 1).

Пропонований механізм реалізації програми «Продовольча картка» передбачає здійснення щомісячних грошових виплат учасникам програми (одержувачам адресної продовольчої допомоги) для придбання ними продуктів харчування місцевого виробництва. При цьому програмою передбачається використання спеціальних розрахункових банківських карток, що працюють в платіжній системі та приймаються в торгових організаціях – учасниках реалізації проекту.

Мета, завдання, принципи, напрями та механізм надання внутрішньої продовольчої допомоги малозабезпеченому населенню

Складник	Сутність
Мета	Забезпечення гарантованого соціального доступу населення до продовольства в обсягах, відповідних раціональним медичним нормам для малозабезпеченого населення країни
Завдання	<ol style="list-style-type: none"> 1) удосконалення законодавства України, яке інституціоналізує та регламентує реалізацію механізму внутрішньої продовольчої допомоги; 2) розробка концепцій та програм розвитку механізму внутрішньої продовольчої допомоги в регіонах країни; 3) забезпечення відповідності безпеки харчових продуктів, наданих в рамках продовольчої допомоги, вимогам, які пред'являються системою технічного регулювання; 4) формування та розвиток виробничої та товаропровідної інфраструктури, що забезпечує функціонування механізму внутрішньої продовольчої допомоги в регіонах країни; 5) інформування населення про умови отримання ним адресної продовольчої допомоги; 6) проведення моніторингу та оцінка результативності реалізації заходів щодо формування та функціонування механізму внутрішньої продовольчої допомоги.
Принципи	<ol style="list-style-type: none"> 1) гарантованість доступу населення до продовольства незалежно від рівня його доходів; 2) пріоритетність малозабезпечених категорій населення під час визначення одержувачів внутрішньої продовольчої допомоги; 3) адресність надання внутрішньої продовольчої допомоги; 4) пріоритетність вітчизняних виробників продуктів харчування піз час формування переліку постачальників харчових продуктів для надання внутрішньої продовольчої допомоги; 5) багаточільова спрямованість механізму внутрішньої продовольчої допомоги, що передбачає, по-перше, підтримку малозабезпеченого населення з метою підвищення для нього соціальної доступності продовольства, по-друге, підтримку вітчизняних виробників продовольства; 6) регіональна диференційованість, що передбачає врахування регіональної специфіки споживання та виробництва продуктів харчування.
Одержувачі	Населення країни, яке належить до категорії малозабезпечених
Механізм надання внутрішньої продовольчої допомоги	Надання коштів для здійснення цільових видатків (придбання продовольчих товарів) малозабезпеченим громадянам-отримувачам адресної продовольчої допомоги в рамках реалізації програми «Продовольча картка».

Наприклад, в США існує Програма продовольчих купонів (The Food Stamp Program) – головна програма продовольчої допомоги. Запроваджена у 1961 році як тимчасова, вона стала постійною з 1964 року і передбачає випуск купонів, які дають право малозабезпеченим верствам населення отримувати на них продукти харчування в торговій мережі. У середині 90-х років в США розпочався перехід із системи паперових продовольчих купонів на комп'ютеризовану систему. Отримувачам допомоги відкривається рахунок у розмірі місячної суми, яка перераховується на пластикову картку [1].

У реалізації програми «Продовольча картка» задіяні відразу три міністерства: Міністерство аграрної політики України, Міністерство соціальної політики України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

Метою всіх міністерств в кінцевому підсумку є формування дієвого практичного інструменту щодо забезпечення продовольчої безпеки. Однак завдання та функції кожного з них у програмі «Продовольча картка» різні.

Першочерговим завданням Міністерства соціальної політики України є безпосередньо забезпечення соціальної підтримки малозабезпечених громадян шляхом створення умов, в яких для них може бути забезпечена соціальна доступність продовольства. Відповідно, функціями Міністерства соціальної політики України та підвідомчих йому відділів соцзахисту в реалізації Програми є організація взаємодії з громадянами – потенційними одержувачами продовольчої допомоги, інтеграція громадян в процес реалізації Програми та організація прийому та обробки документів, які повинні бути надані громадянами для отримання адресної продовольчої допомоги.

Завданням Міністерства аграрної політики України є використання програми «Продовольча картка» як дієвого механізму підтримки вітчизняних сільськогосподарських товаровиробників, заснованого на «тягнучому» принципі. У зв'язку з цим функціями Міністерства аграрної політики є відбір сільськогосподарських підприємств з метою найбільш ефективного розвитку сільськогосподарського виробництва, посилення територіальної та міжрегіональної спеціалізації, розвитку кластерів. Критерієм відбору, крім традиційних показників економічної ефективності, повинен служити такий показник, як частка імпортного складника в собівартості виробленої продукції. Таким чином, має здійснюватися стимулювання до використання сільськогосподарськими товаровиробниками вітчизняних матеріально-технічних ресурсів, в тому числі машин й устаткування, насіння, добрив, засобів захисту рослин тощо. Використання цього критерію під час вибору постачальників сільськогосподарської продукції в рамках надання продовольчої допомоги сприятиме досягненню справжньої продовольчої незалежності країни.

Завданням Міністерства економічного розвитку і торгівлі України є використання механізму внутрішньої продовольчої допомоги з метою розвитку вітчизняної харчової та переробної промисловості, ринкової інфраструктури, в тому числі логістичної. Крім цього, найважливішим завданням Міністерства є реалізація стратегії імпортозаміщення, спрямована на підвищення частки вітчизняних виробників продуктів харчування на агропродовольчих ринках країни. Функціями Міністерства економічного розвитку і торгівлі в реалізації програми «Продовольча картка» є розробка методики відбору переробних підприємств – виробників продуктів харчування, а також організацій торгівлі, в яких власники продовольчих карток зможуть придбати продукти харчування, тобто отримати продовольчу допомогу.

Функцією Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів у реалізації Програми є організація контролю відповідності безпеки продуктів харчування, що надаються в рамках продовольчої допомоги.

В якості емітента продовольчих карток пропонуємо Ощадбанк, тому що на відміну від комерційних банків, єдиним його акціонером є держава, що забезпечить високу ступінь надійності всіх операцій та низький ступінь ризику. Функцією Ощадбанку є виконання процесингу платіжних операцій та випуск продовольчих карток.

Організація взаємодії між міністерствами, що беруть участь в реалізації програми та Ощадбанком-емітентом продовольчих карток, покликана здійснювати спеціально створена міжвідомча робоча група (далі – Робоча група). Як основний принцип, відповідно до якого Робочою групою будуть прийматися рішення, пропонуємо розглядати колегіальність. У складі

Механізми державного управління

Робочої групи повинні бути присутніми представники всіх відомств, що беруть участь в реалізації Програми. В обов'язки Робочої групи має входити взаємодія з підприємствами АПК та організаціями торгівлі, формування переліку постачальників й торгових організацій, що беруть участь в реалізації Програми. Крім того, на міжвідомчу робочу групу покладена важлива функція моніторингу та підготовка щорічних звітів про хід реалізації програми «Продовольча картка».

Механізм внутрішньої продовольчої допомоги, представляючи собою організаційно-економічний механізм, крім вищенаведених організаційних функцій, має на увазі наявність певних економічних стимулів для всіх учасників механізму [3]. Для вітчизняних сільсько-господарських підприємств таким стимулом має бути створення гарантованого попиту на їхню продукцію, що особливо цінно в умовах нестабільності аграрних ринків. Для вітчизняних переробників-виробників продуктів харчування найважливішим економічним стимулом участі в програмі «Продовольча картка» є довгострокове проникнення й присутність в торгових мережах. Для торгових організацій важливий економічний стимул – формування стійкого за обсягами продажів сегмента покупців на даний момент, в умовах, коли спостерігається скорочення попиту. Для одержувачів продовольчої допомоги прямий економічний стимул – фактичне збільшення їх доходів, підвищення купівельної спроможності, зростання обсягів споживання продуктів харчування.

За зовнішнім виглядом продовольча карта представляє собою звичайну дебетову банківську карту, за допомогою якої учасники програми зможуть купувати продукти харчування у відповідних магазинах.

Пропонована нами концепція програми «Продовольча картка» передбачає виконання ряду імперативів:

- 1) правом отримання карток, відповідно до програми, повинні бути наділені одержувачі – громадяни, які мають дохід нижче встановленої величини прожиткового мінімуму;
- 2) грошові кошти, що надходять на продовольчі картки, можуть бути витрачені власниками карток винятково на придбання продуктів харчування;
- 3) до переліку продовольчих товарів, які можуть бути придбані за продовольчими картками, повинні включатися винятково вітчизняні продукти харчування. Ще більш кращий варіант включення місцевих продуктів харчування, вироблених на території безпосередньо того регіону, де проживають одержувачі внутрішньої продовольчої допомоги, – власники продовольчих карток;
- 4) під час формування переліку продуктів харчування, на які учасники програми зможуть витратити кошти, що виділяються в якості адресної продовольчої допомоги, в пріоритеті мають бути ті види харчових продуктів, які споживаються населенням в недостатніх обсягах порівняно з раціональними медичними нормами;
- 5) під час формуванні переліку торгових підприємств, що беруть участь в реалізації програми «Продовольча картка», першочерговим завданням має бути забезпечення максимально-го охоплення території регіону, в тому числі й у сільській місцевості;
- 6) кожен одержувач адресної продовольчої допомоги – учасник програми «Продовольча картка» – повинен мати право самостійного вибору продуктів харчування з встановленого переліку.

Реалізація програми «Продовольча картка» створить передумови для досягнення зазначеної вище мети механізму внутрішньої продовольчої допомоги – забезпечення соціальної доступності продуктів харчування в обсягах, відповідних раціональним нормам, для громадян, що належать до категорії малозабезпечених. Крім цього, впровадження та функціонування механізму ВПП сприятиме досягненню цілої низки очікуваних результатів (рис. 1).



Рис. 1. Очікувані результати функціонування механізму внутрішньої продовольчої допомоги

Для функціонування системи внутрішньої продовольчої допомоги, забезпечення безперебійного постачання населення продовольчими товарами, не допускаючи при цьому необґрунтованого зростання цін та виникнення дефіциту, пропонуємо на рівні місцевих органів управління створити координуючий орган системи розподілу внутрішньої продовольчої допомоги, що виконує наступні завдання:

- нести повну відповідальність за внутрішню продовольчу допомогу на території регіону;
- вирішувати завдання з модернізації системи соціального харчування, адресної допомоги через створення товаропровідної інфраструктури;
- володіти всіма повноваженнями щодо консолідації замовлень на соціальне харчування в усіх установах соціальної сфери, а також володіти й контролюючими функціями;
- підготувати та вносити зміни в нормативну базу на надання послуги громадського харчування та адресної допомоги малозабезпеченим категоріям населення;
- вибирати операторів громадського харчування, на базі яких буде створюватися міжрайонний центр комплектування та дистрибуції;
- аналізувати роботу установ, що беруть участь в системі внутрішньої продовольчої допомоги;
- проводити необхідні заходи щодо об'єднання замовлень та створення єдиного комплексу громадського харчування.

Таким чином, розглянувши потенційні результати впровадження та функціонування механізму внутрішньої продовольчої допомоги, можемо зробити висновок, що даний механізм надасть комплексний вплив на соціально-економічний розвиток регіонів країни, а також буде

сприяти становленню інституту забезпечення продовольчої безпеки та одночасно й продовольчої незалежності України.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, все вищезазначене дозволяє дійти висновку, що внутрішня продовольча допомога має включати в себе: механізм, який поєднує в собі заходи, спрямовані на підвищення фізичної, економічної та соціальної доступності малозабезпечених категорій населення до якісного й безпечного продовольства головним чином за рахунок вітчизняного виробництва, в формі субсидій або прямих поставок через спеціалізовані торгові організації; державні заходи підтримки аграрних товаровиробників. Механізм внутрішньої продовольчої підтримки надає дієву допомогу виробникам продуктів харчування, забезпечуючи стійкий попит на продукцію місцевих товаровиробників, в умовах зниження купівельної спроможності населення, виключаючи з продовольчого ланцюжка не ефективних посередників, що в цілому сприяє підвищенню фізичної, економічної та соціальної доступності продовольства.

Запропоновані методичні підходи щодо механізму внутрішньої продовольчої допомоги можуть бути використані для удосконалення програмно-цільового підходу та міжвідомчої взаємодії органів виконавчої влади.

Список використаних джерел:

1. Комарніцька О.П. З історії державного забезпечення продовольчої безпеки в США та Україні. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/INB/2008-4/08kopbsu.pdf>.
2. Даций Н.В. Новітні технології корпоративного менеджменту в умовах сучасних соціально-економічних трансформацій [колективна монографія]. К. : Вид. центр КНЛУ, 2014. 330 с.
3. Wallis, John J. Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870–1970, in Stanley Engermann and Robert Gallman (eds.) Longterm factors in American Economic Growth. Chicago: University of Chicago Press, 1986. P. 95–161.
4. Wold Food Summit, WFS 96\3. CorrU, Rome, Italy, 1996, P. 35–50.

References:

1. Komarnitskaya O.P. (2008) *Z istoriyi derzhavnoho zabezpechennya prodovol'choyi bezpeky v SSHA ta Ukrayini*. [From the history of state food security in the USA and Ukraine] URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/INB/2008-4/08kopbsu.pdf>.
2. Datsii N.V. (2014) *Novitni tekhnolohiyi korporatyvnoho menedzhmentu v umovakh suchasnykh sotsial'no-ekonomichnykh transformatsiy* [The latest technologies of corporate management in the context of modern socio-economic transformations], Collective monograph, View. KHLU Center. Kyev, 330 p.
3. Wallis, John J. (1986) Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870–1970, in Stanley Engermann and Robert Gallman (eds.) Longterm factors in American Economic Growth / John J. Wallis, Douglass C. North. – Press University of Chicago? Chicago, p. 95–161. [USA].
4. Wold Food Summit (1996), WFS 96\3, CorrU, Rome, p. 35-50. [Italy].