

**Аналітичне дослідження**  
**стану продовольчої безпеки в Україні у контексті**  
**запровадження адресної допомоги у продуктах**  
**харчування для малозабезпеченого населення**

**АВТОР:** Сергій Володимирович Щербина, координатор РГ з питань адаптації міжнародного досвіду ГО «Аналітичний центр Аграрного союзу України», випускник Програми імені сенатора В. Фулбрайта, кандидат сільськогосподарських наук, доцент.

***Рецензенти:***

*Л.В. Старікова, керівник ГО «Аналітичний центр АСУ»;*  
*С.Г. Фірсова, доцент кафедри менеджменту інноваційної та інвестиційної діяльності Економічного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат економічних наук, доцент.*

**Грудень 2018**

<b>ЗМІСТ</b>	<b>Стор.</b>
СПИСОК СКОРОЧЕНЬ ТА АБРЕВІАТУР	4
АНОТАЦІЯ	5
<b>1. ВСТУП</b>	6
<b>2. МЕТОДОЛОГІЯ</b>	8
<b>3. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОБЛЕМИ ПРОДОВОЛЬЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ</b>	
3.1. Симптоми проблемної ситуації у сфері продовольчого забезпечення та міжнародна співпраця щодо їх ідентифікації	10
3.2. Економічний аналіз стану продовольчого забезпечення населення України	13
<b>4. ЧИННА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПРОДОВОЛЬЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ</b>	19
4.1 Законодавча та інституційна база	
4.2 Врегулювання земельних відносин як основного чинника продовольчої безпеки України	
4.3 Механізми розвитку фермерських господарств як основа продовольчої безпеки країни	
4.4 Механізми публічної політики України при наданні продовольчої допомоги та інструменти її реалізації в адресному форматі	
<b>5. АЛЬТЕРНАТИВНІ ВАРІАНТИ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ</b>	
5.1. Формування альтернативних варіантів вирішення проблеми	38
5.2. Альтернатива 1. Залишити все без змін	40
5.3. Альтернатива 2. Впровадження електронних чи паперових карток продовольчої допомоги через торгові мережі	42
5.4. Альтернатива 3. Впровадження електронних чи паперових карток продовольчої допомоги через фермерські асоціації	43
6. Порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики	47
<b>ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ</b>	48
<b>ДОДАТКИ</b>	51

## СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

- ВООЗ ООН – Всесвітня організація охорони здоров'я ООН;
- ВПО – внутрішньо переміщені особи;
- ЄС – Європейський Союз;
- ІКТ – інформаційно-комунікаційні технології;
- Мінагрополітики – Міністерство аграрної політики та продовольства України;
- МНС – Міністерство надзвичайних ситуацій України;
- МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України;
- МОМ – міжнародна організація з міграції;
- МОН – Міністерство освіти і науки України; ОГС – організація громадянського суспільства;
- СФЗ – санітарні і фітосанітарні заходи;
- США – Сполучені Штати Америки;
- ООН – Організація Об'єднаних Націй;
- ТПП – Торгово-промислова палата України;
- УА – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони;
- ФАО ООН – Продовольча і сільськогосподарська організація ООН (Food and Agriculture Organization - FAO);
- ЦОВВ – центральний орган виконавчої влади;
- CFS – UN Committee on World Food Security (Комітет ООН з питань Всесвітньої продовольчої безпеки);
- CH – Cadre Harmonisé (Регіональні структури для подолання продовольчих криз);
- EM-DAT – Emergency Events Database (Міжнародна база даних стихійних лих, природних та техногенних катастроф); ECOSOC – Economic and Social Council (Економічна і Соціальна Рада – ЕКОСОП);
- GIIEWS – Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture (Глобальна система інформації та раннього попередження про продовольство й сільське господарство);
- HLPE – High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (Група експертів з питань продовольчої безпеки та харчування);
- IFAD – International Fund for Agricultural Development (Міжнародний фонд сільськогосподарського розвитку);
- M & E – Monitoring and evaluation (Моніторинг та оцінка);
- M&E for CER – UN Coherence, Effectiveness, and Relevance (Моніторинг та оцінка для послідовної, ефективної та релевантної діяльності ООН);
- MDG – Millennium Development Goals (Цілі розвитку тисячоліття);
- UNHCR – United Nations Office of the High Commissioner for Refugees (Представництво Управління Верховного комісара ООН у справах біженців – УВКБ ООН)
- UNSC – United Nations Security Council (Рада Безпеки Організації Об'єднаних Націй - РБ ООН);
- WFD – World Food Day (Всесвітній День Продовольства);

## АНОТАЦІЯ

Аналітичне дослідження присвячене розкриттю тематики адресної продовольчої підтримки малозабезпеченого та позбавленого за різними обставинами соціального захисту населення України, як важливого альтернативному процесу забезпечення продовольчої безпеки громадян. За даними Державної служби статистики в Україні 14 млн осіб отримують в місяць доходи менше фактичного прожиткового мінімуму (33,9% громадян країни). Крім того, фінансова прірва між 10% найбагатших і найбідніших українців збільшилася за рік на 0,2%. За підсумками першого півріччя 2018 року середньостатистичний українець, віднесений до найбагатшої групи, отримував в п'ять разів більше середнього бідняка. Аналіз ситуації в Україні свідчить, що у 2017 році 9% українців страждали від всіх трьох форм бідності: за доходами, за видатками та від депривації. Велика частина громадян не може собі дозволити здійснювати непередбачені витрати.

Проблема якісного та кількісного недоїдання в Україні стосується 60% населення, віднесеного за класифікацією ООН до бідного, але досі відсутні ефективні процеси її вирішення. Україна загалом стабільно виробляє достатні обсяги продовольства для забезпечення внутрішніх потреб та зростання експорту, і має багаторічні зобов'язання за пріоритетами подолання бідності та голоду, в рамках приєднання до міжнародних угод. Проте продовольча безпека громадян не забезпечена, і не включена до пріоритетних питань урядової політики та міжнародної співпраці, а інструменти її вирішення практично не розкриті для українського суспільства.

Метою представленого аналітичного документу є виявити основні причини, чому продовольча безпека не гарантована державою попри достатнє виробництво продуктів харчування соціального значення, а також запропонувати шляхи з акумулювання зусиль стейкхолдерів для вироблення необхідних програм подальших пілотних досліджень й проектів їх запровадження. Забезпечення адресної допомоги та підвищення ефективності програм соціальної підтримки передбачене урядовими планами останніх років в рамках Стратегії подолання бідності {1}, але втілення адресного формату не сплановане на рівні надання продовольчої допомоги і визначення стану продовольчої безпеки як важливого міжсекторального процесу найвищого рівня суспільної значущості.

При підготовці аналітичного документу були здійснені наступні кроки: визначені правові рамки щодо продовольчої безпеки, стан забезпечення громадян продовольством та ефективність застосування нормативно-правових актів за публічними джерелами інформації; проведений огляд визнаних світових практик та важливості їх впровадження в Україні для надійного і прозорого вирішення проблематики у вигляді адресної продовольчої допомоги; визначено принципіву можливість апроксимації успішних норм і практик з вирішення проблеми продовольчої безпеки в розвинених країнах світу у вигляді адресної допомоги; здійснено класифікацію задіяних в цьому типів стейкхолдерів за національними та світовими практиками; проведені точкові дослідження щодо сприйняття цієї проблематики в різних регіонах та соціальних групах, проаналізовані та узагальнені думки учасників опитувань та дискусій в фокус-групах, надані рекомендації для привертання уваги суспільства до актуального формату вирішення проблематики продовольчої безпеки в умовах євроінтеграції.

Матеріали аналітичних обстежень та опитувань свідчать про відсутність цілеспрямованої програми подолання кількісного та якісного недоїдання в державному форматі, розбалансованість та недосконалість вітчизняної політики у сфері продовольчого забезпечення вразливих та малозабезпечених верств населення. У цьому контексті виникла потреба розробки чітких критеріїв оцінки й втілення адресного підходу в забезпеченні продовольчих потреб, як основного чинника в напрямках визначення норм індивідуальної продовольчої безпеки («споживчий кошик») – і в сукупності рішень для уразливих груп суспільства, з сучасними формами залучення громадськості, фермерів та підприємців, за прямими контактами і пріоритетами цифрової економіки.

У результаті аналізу трьох альтернатив політики, автори приходять до висновку, що введення адресної продовольчої допомоги має суттєві переваги, порівняно з попереднім етапом державного цінового регулювання продуктів харчування. Чинні процеси надання продовольчої допомоги в різних форматах не узгоджені з широкими верствами громадян за актуальним станом бідності населення, зростанням вартості і складу мінімального продовольчого набору. Відсутність врахування регіональної специфіки у визначенні та вирішенні проблем продовольчої безпеки поєднується з непрозорими для суспільства процесами розподілу продовольчих ресурсів.

Завдання щодо системного трансформування застарілих практик централізованого управління продовольчими резервами країни – у визнанні світом прозорі суспільні процеси адресної продовольчої підтримки, потребує підготовки масштабних пілотних регіональних та міжрегіональних програм. В результаті таких заходів потрібно сформулювати та впровадити комплекс правових, організаційних і економічних механізмів, спрямованих на забезпечення ефективного розподілу продовольства серед вразливих верств населення.

## 1. Вступ

Аналітичний документ присвячений розкриттю тематики адресної продовольчої підтримки вразливих верств населення України як важливого процесу забезпечення продовольчої безпеки громадян в умовах євроінтеграції та приєднання до Глобальних цілей сталого розвитку, що мають на меті подолання принизливого стану бідності і голоду згідно Декларації тисячоліття {2}. Держави світу поділяються на ті, що формують достатні продовольчі резерви за рахунок власного виробництва необхідних обсягів продовольства, та на ті, які змушені значну частину продовольчих товарів імпортувати, що вимагає коштів і призводить до посилення їх економічної й політичної залежності від розвинутих країн. Вищезазвані обставини роблять актуальним спеціальне дослідження державної політики України у сфері управління продовольчими резервами з метою виявлення специфічних інструментів та механізмів її реалізації, уточнення критеріїв і показників, що характеризують продовольчу самодостатність. Вирішення цих питань дає змогу розробити окремі механізми забезпечення достатніх продовольчих резервів України та визначити пріоритетні напрями їх реалізації. Для допомоги країнам що розвиваються у вирішенні завдань гідного розвитку суспільства та подолання соціально-економічних проблем з самого початку укладання Декларації спрямовуються численні фонди міжнародної технічної підтримки, з особливими пріоритетами у форматі продовольчої підтримки та системах її надання. Управління процесами формування й подальшого розподілу продовольства для нужденних категорій громадян є предметом опікування як загальнонаціональних та регіональних, так і міжнародних інституцій. Але стан вирішення цих проблем майже не висвітлений для суспільства.

Доступність продуктів харчування обмежується трьома основними чинниками: по-перше, низькою платоспроможністю значної частини населення України; по-друге, кризовими явищами внаслідок військової агресії у Південно-Східних територіях; по-третє, відсутністю ефективних механізмів планування та прозорого супроводу при наданні державної допомоги для найбіднішого населення та інших уразливих соціальних груп. Найбідніші домогосподарства України використовують на продукти харчування до 80-90% (а іноді до 100%) своїх доходів, при тому що сам по собі середній рівень доходів в Україні перебуває на рівні бідних країн (що передбачено подолати лише на межі 2030-х років), і не дозволяє значній частині населення досягати мінімального забезпечення поживними речовинами та енергією у відповідності до науково обґрунтованих норм {3}. У країнах ЄС питома частка витрат на харчування – в межах 20–25%, що з одного боку є проявом більш високого економічного розвитку, а з іншого – результатом цільової, прозорої та ефективної соціально-продовольчої політики {4}.

Завдання формування прозорого стану продовольчої безпеки висувають низку узгоджених питань щодо визначення норм споживання для різних типів уразливих груп населення, вироблення практик з балансування регіональних і загальнонаціональних потреб з продовольчої допомоги в динаміці. Вищезазнані обставини роблять актуальним сфокусоване аналізування державної політики України у сфері надійного забезпечення продовольчої безпеки, з метою виявлення специфічних інструментів та механізмів її реалізації – у визнаному розвинутими країнами світу *адресному форматі*. Проблема адресної продовольчої допомоги вразливим верствам населення майже не визнана на державному рівні, тому не вирішена і не скоординована на рівнях планування та виконання. В той же час досвід співпраці з міжнародними фондами продовольчої підтримки в зоні збройного конфлікту та прилеглих регіонах надає безцінний досвід в об'єктивному оцінюванні проблеми голоду чи низького рівня продовольчого забезпечення українського населення. Такий досвід є недооціненим в подальшому комплексному вирішенні зазначеної проблематики і спонукає до пошуку рішень для усіх вразливих груп населення України.

В процесі дослідження встановлено, що обсяги кращих світових практик з адресної продовольчої допомоги розвинених країн (зокрема у форматі допомоги іншим країнам), на регуляторному і практичному рівнях сягають декількох сотень документів. Окремі пакети норм визначають переваги та необхідні складові з *розробки* механізму адресного розподілу, оперативного *відстеження ефективності* процесу, *уточнення критеріїв і показників*, необхідних для визначення найбільш вразливих з точки зору доступності продуктів харчування соціальних груп – та своєчасного задоволення їх потреб. Прикладне застосування провідних світових практик потребує системних, глибоких та багатосторонніх досліджень, з урахуванням специфіки цільових груп нужденного населення, наявного досвіду кооперування фермерства і соціальних програм, а також можливостей співпраці з регіональними/транснаціональними цільовими фондами.

Адресність продовольчої допомоги – це надання допомоги у продуктах харчування найбільш нужденним громадянам або сім'ям з урахуванням матеріального стану та середньомісячного сукупного доходу, за прозорими реєстрами отримувачів такої допомоги і що підтверджується відповідними документами, і механізмами її надання. Прозорість процесу забезпечується залученням НГО та різних форм соціального підприємництва, що перевіряється у ході обстеження матеріального стану осіб, у тому числі їх доходів. Сутність адресності продовольчої допомоги полягає у забезпеченні повноцінної персональної доступності кожного нужденного з придбання продуктів харчування першої необхідності, або прямого забезпечення необхідним набором продуктів харчування при мінімальних затратах та максимальній віддачі від витрачених засобів.

За світовими нормами питання адресної допомоги існують в невід'ємному поєднанні із проблематикою визначення потреб населення в розрізі цільових груп та з урахуванням регіонального контенту. Лише в такому випадку можна говорити про прозоре планування і управління фондами адресної допомоги, які в представленому аналітичному документі висуваються на стадії пропозицій щодо підготовки та здійснення пілотного проекту.

Визначення потреб *в адресному форматі*, тобто в розрізі окремих категорій громадян та їх персонального обліку, є основою налагодження необхідних фінансових і продовольчих ресурсів і в загальнонаціональному масштабі. Запропонована авторами система вдосконалення цільової продовольчої підтримки у вигляді адресної спрямованості, з урахуванням кращих світових підходів і практик, дозволяє досягти суспільно визнаного рівня обґрунтованості потреб. Залучення внутрішніх стимулів для виробників продовольства, а також зовнішніх міжнародних фондів донорської підтримки, має бути персонально доступним для надійності в забезпеченні харчовими продуктами першої необхідності.

Представленим аналітичним документом, вперше в українській теорії та практиці, пропонується низка узгоджених підходів і рішень щодо привертання уваги суспільства до

сучасних механізмів вирішення продовольчої безпеки. Втілення прозорого формату адресної продовольчої допомоги найбільшій частині населення в Україні потребує низки сфокусованих досліджень, з розробки галузевих (ІКТ, соціологічних, фінансових, комунікативних тощо) програм за соціальною та регіональною специфікою, визначення пріоритетних напрямів та комплексних підходів до їх реалізації. Вдосконалення державної політики України у сфері продовольчого забезпечення вразливих та малозабезпечених верств населення має відбуватись на основі актуальних даних статистики, експертних обстежень і рекомендацій. Запропонований аналітичний документ присвячений розкриттю тематики адресної продовольчої підтримки вразливих верств населення України як важливого процесу забезпечення продовольчої безпеки громадян в умовах євроінтеграції та втілення Глобальних цілей сталого розвитку.

## 2. Методологія

Аналітичний документ присвячений розкриттю тематики адресної продовольчої підтримки вразливих верств населення України, як важливого інструменту реформування процесу забезпечення продовольчої безпеки громадян на засадах прозорості і оперативності в умовах євроінтеграції, та виконання міжнародних зобов'язань щодо подолання бідності.

Питання визначення норм, обсягів і процедур адресної продовольчої допомоги не розкриті в національній нормативно-правовій базі та українських практиках підтримки нужденних верств населення. Визначений методикою процес збору й опрацювання даних охоплює національну і міжнародну нормативно-правову частину, предметний аналіз практики її застосування в розвинених країнах світу. Враховуючи вагомий обсяг регуляторної бази розвинених країн щодо продовольчої безпеки і значні відмінності в організації процесу, методологією аналізу передбачалось визначення основних напрямів при вирішенні проблематики, висвітлення переваг її вирішення в адресному форматі, визначення найбільш зацікавлених партнерів для подальших досліджень.

При визначенні проблематики застосовувались офіційні та власноруч зібрані статистичні дані в процесі пілотних досліджень та опитувань стейкхолдерів. Відбір основних груп стейкхолдерів проведений шляхом опрацювання національних та міжнародних джерел за тематикою рушійних суспільних чинників щодо управління продовольчою безпекою, в національному та міжнародному регуляторному середовищі, а також у прозорому форматі адресної допомоги. Винесені до аналітичного огляду питання є новими і охоплюють широке коло проблематики майже не розкритої в національній аналітиці та практичній діяльності.

Проведення робіт з підготовки аналітичного документу першим етапом включає відбір, систематизацію та опис джерел інформації, інших отриманих матеріалів щодо поточної проблематики продовольчої безпеки в Україні за наступними категоріями: національне законодавство і концептуальні документи; Євроінтеграційні та міжнародні зобов'язання; аналіз і систематизація переваг сучасного формату надання адресної допомоги за визнаними в світі практиками; обговорення, опитування, аналізування відкритих джерел та співставлення різних підходів.

Послідовність аналізування перелічених категорій документів та визначення стейкхолдерів для їх обговорення визначалась їх тематичною спрямованістю за напрямками дослідження. Подальша робота з втілення цього загально визнаного в світі підходу будуватиметься на визначенні типів і особливостей надання продовольчої допомоги в наявних внутрішніх підходах, що надалі мають бути трансформовані в пілотних моделях і апробовані в різних доцільних варіантах (з урахуванням специфіки уразливих груп населення та регіональних відмінностей) до більш ефективних форм.

В процесі підготовки аналітичного документу, передбачалося опрацювання й уточнення статистичної інформації за власними дослідженнями в пілотних регіонах, визначених на стадії планування дослідження на рівні точкових обстежень, а саме: Житомирському, Київському, Одеському і Дніпропетровському (додаток 1), де проявляється найбільша суспільна активність щодо вирішення проблематики продовольчої безпеки, що потребує акумулювання намірів і подальших планів дій. Визначення типів стейкхолдерів здійснювалось на основі аналізу відповідних категорій дієвих структур / типів учасників в національній і світовій практиці вирішення питань продовольчої безпеки – з деякими уточненнями в процесі виконання досліджень – щодо виявлення найбільш зацікавлених учасників в розбудові подальших суспільних програм продовольчої безпеки, і охоплювало представників цільових соціальних груп (додаток 2). Опрацювання позицій стейкхолдерів та їх узагальнення щодо необхідних та оптимальних варіантів налагодження процесу управління адресною продовольчою допомогою, здійснювалось в форматах публічних дискусій на тематичних заходах, а також шляхом організації обговорень та опитувань в форматі фокус-груп чи індивідуальних консультацій, в рамках діючих нормативно-правових актів, завдань їх вдосконалення і можливостей міжнародної співпраці (додаток 3), за розробленою авторами анкетною (додаток 4).

Структура запропонованого документу складається з наступних розділів: вступу, методології, загальної характеристики стану продовольчого забезпечення населення України, механізмів здійснення чинної політики і визначення її проблематики, розгляду альтернативних варіантів розв'язання проблеми при запровадженні інструментів адресної продовольчої допомоги, порівняння та вибору кращого варіанту політики.

### **3. Загальна характеристика проблеми продовольчого забезпечення населення України**

#### **3.1 Симптоми проблемної ситуації у сфері продовольчого забезпечення та міжнародна співпраця щодо їх ідентифікації**

Метою даного підрозділу є проаналізувати чотири виміри проблемної ситуації у сфері продовольчої безпеки, а саме: масштаб проблеми, розподіл впливу, напруженість ситуації та динаміку проблеми, з урахуванням внутрішніх можливостей її вирішення та ресурсів міжнародної співпраці.

Проблема кількісного та якісного недоїдання, в тому числі незбалансованого харчування, стосується всього населення України, яке віднесене за класифікацією ООН до бідного, і якщо в 2015-2016 роках цей показник визначався на рівні 60% {5, 6} – то за результатами 2017-го року він оцінювався Світовим банком на рівні 80% {7} (на 2.4% менше, ніж в 2002-му році).

Основною проблемою для населення країни є не фізична відсутність продуктів харчування, а обмежені економічні можливості їх придбання. Звідси постає проблема забезпечення населення країни достатніми обсягами продуктів харчування для забезпечення активного та здорового життя. Налагодити адресну продовольчу допомогу за світовими підходами дозволяють значні обсяги сільськогосподарського виробництва та наявність торговельних мереж в усіх регіонах України, окрім локальних територій озброєного конфлікту на Сході України. Лише отримуючи з продуктами харчування необхідну кількість калорій та поживних речовин, людина стає спроможною вести суспільно корисну діяльність. Біологічна збалансованість, фізична й економічна доступність продуктів харчування є важливими чинниками для забезпечення родинної та персональної продовольчої безпеки населення, для окремих громадян країни, домогосподарств, регіонів та суспільства в цілому. Питання продовольчої безпеки особливо загострені в умовах війни, що підтверджують соціологічні



дослідження та наголошують міжнародні організації: 4,4 мільйона цивільних осіб, які постраждали від конфлікту на Сході України, стикаються з важкою гуманітарною ситуацією, що відображається у обмеженому доступі їжі, ліків, освіти {8}. 54% внутрішньо переміщених осіб (ВПО), яких налічується в поточний період 1,5 млн. осіб, витрачають свої кошти лише на харчування чи змушені заощаджувати навіть на цьому {9, 10}. В березні 2018 року цей показник {11} зріс на 10% у порівнянні з попереднім раундом опитування, проведеним у грудні 2017, і продовжував відзначати погіршення економічного стану ВПО {12} – за даними на середину червня 2018 {13}, коли скорочення витрат на охорону здоров'я для переселенців часто стає стратегією виживання, щоб лише прогодувати себе та свої родини, або навіть заощаджувати на всіх життєво необхідних потребах, й ці тенденції посилюються. Національну систему моніторингу запроваджує Міжнародна організація з міграції (МОМ), й Агентство ООН із питань міграції – за широкого партнерства з громадянським суспільством. *«Конфлікт на сході України та його економічні наслідки за останні роки підірвали здатність людей долати труднощі, натомість посилюючи їхню уразливість»*, — підкреслив Голова Представництва МОМ в Україні д-р Томас Лотар Вайс. В цій ситуації *мають бути розроблені окремі програми визначення потреб для ВПО* – що досі відсутні або не представлені на національному рівні, вирішуються здебільшого роздрібними зусиллями громадських структур спільно з різними міжнародними організаціями, тому потребують більш детального аналізування міжнародного законодавства за цим специфічним напрямом. При тому, що Україна є учасницею Женевської конвенції про біженців 1951 року і має відповідні національні законодавчі та процесуальні основи, але надає лише дуже обмежену матеріальну допомогу біженцям та шукачам притулку (за визначенням Представництва Управління Верховного комісара ООН у справах біженців – УВКБ ООН). У рамках свого мандату УВКБ ООН надає матеріальну допомогу, а також юридичну консультацію та іншу підтримку особі, яка виявляє занепокоєння (біженці та шукачі притулку), з тим щоб забезпечувати безпеку та гідність в Україні {14}. Всі міжнародні програми матеріальної підтримки для уразливих категорій населення поєднуються з діяльністю щодо розширеного доступу до зайнятості шляхом надання доступу до професійних навчальних курсів чи порівняльних тренінгів з отримання професійних навичок, сприяючи доступу до навчань та схем працевлаштування, й підтримуючи здійснення мирних проектів співіснування.

Важливою особливістю програм закупівлі товарів та послуг для надання допомоги біженцям – є їх відповідність міжнародним стандартам якісного менеджменту, наявність специфічних сертифікатів щодо якості та безпечності продукції, а також екологічних сертифікатів та вимогам Десяти принципів Глобального Договору ООН в своїй корпоративній діяльності {15}, що в сукупності відповідають можливостям компаній брати участь в програмах продовольчої безпеки не лише в Україні {16}. Вивчення досвіду застосування фондів ООН в цілях допомоги мігрантам, відкриває значні перспективи для розширення збуту фермерської продукції (при досягненні завдань внутрішньої продовольчої безпеки). Доступ до структурних фондів ЄС все чіткіше пов'язується з участю в програмах допомоги мігрантам {17}. Проблема доступу до продовольства виступає як потужний фактор дестабілізації суспільств в масштабі країн та континентів, що можуть спричинити політичні та економічні кризи, слугувати засобами геноциду окремих соціальних груп та етносів, своєрідною зброєю масового ураження й спонукання бідних верств громадян до участі в агресивних політичних утрупуваннях {18, 19}.

Управління продовольчою безпекою в Україні потребує конкретизації функціональних обов'язків центральних органів виконавчої влади, що наразі здебільшого віднесені до сфери впливу Мінсоцполітики та МОЗ, і меншою мірою – до сфери Мінагрополітики. Функції цих міністерств слід скоординувати на рівні країни в цілому та в регіональних аспектах зокрема, з урахуванням наявної різноманітності природно-кліматичних умов, соціально-економічного становища населення окремих територій. Особливого значення міжвідомче координування

при наданні адресної продовольчої допомоги набуває внаслідок можливих змін клімату та міграції населення, загострення військово-політичної та демографічної ситуації.

Згідно з Угодою про асоціацію України з ЄС, використання національних бюджетних фондів України має узгоджуватись із фінансовими практиками планування та залучення фондів підтримки з боку ЄС, за результатами публічно представлених розрахунків та звітів, на прозорих засадах своєчасного обміну інформацією з реципієнтами (отримувачами бюджетних коштів), відповідно до принципу належного фінансового управління, за Регламентом (ЄС, Євратом) № 966/2012 Європейського Парламенту і Ради ("Фінансове положення") {20}. Ці положення також забезпечують вимоги, щоб підтримувані операції відповідали застосованому ЄС та суміжному національному законодавству, яке прямо чи опосередковано впроваджує цей Регламент, і визначають політику ефективності застосування фінансових ресурсів за конкретними цілями (Частина I). Спеціальне застосування фінансів ЄС (Частина II) розпочинається з теми *управління Аграрним Фондом* і дотичними фондами для розвитку рибництва, сільських територій тощо, що містить і *завдання збалансованого управління продовольчими потребами населення*.

Всі проаналізовані нами програми вирішення продовольчої проблеми є високо збалансованими за комплексом рішень, і українські реформи також потребують послідовних і узгоджених рішень. Зокрема директор Світового банку з питань України, Білорусі та Молдови Сату Кахконен оцінює економічний потенціал України вищим, аніж таких країн, як Польща, Румунія, Грузія, Індонезія. "В Україні найбільший у Європі запас родючої землі. Вигідним є і її географічне положення на перехресті Європи та Азії. Однак державна політика у плані розвитку економіки відстала на 20 років. Якщо будуть зміни, зокрема, створять прозорий ринок землі, буде і стимул для підвищення стандартів життя", - вважає Кахконен {21}.

Визначений Президентом України і підтриманий Верховною Радою про незворотність курсу на набуття членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, потребує відповідних підготовчих програм кадрового та інформаційно-аналітичного рівнів, зокрема з питань продовольчої безпеки для громадян {22}. В Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» {23} міститься констатація невдоволення в кадровому забезпеченні запланованих реформ, що мали забезпечити соціально-економічний прогрес країни, а вирішення цього питання потребує значного активування експертної спільноти і всієї громадськості, за ефективного міжнародного партнерства.

Порівнюючи середньорічний рівень споживання основних продуктів харчування в Україні з країнами ЄС, слід зазначити, що жителі останніх споживають продукти харчування в обсягах, які є більш наближені до рекомендованих норм, ніж в Україні. Зокрема, середньостатистичний житель країн Європейського Союзу в порівнянні з середньостатистичним українцем споживає в 2,4 рази більше плодоовочевих продуктів, в 1,9 рази більше м'яса та м'ясопродуктів, в 1,5 рази – риби та рибпродуктів, в 1,4 рази – молока та молочних продуктів. Проте значно менше вони споживають хлібних продуктів та картоплі. Характерно, що українськими нормами передбачені спеціальні рівні забезпечення поживними речовинами окремих груп населення (зокрема в шкільних та рекреаційних закладах), але стан обґрунтованості цих нормативів та рівень їх дотримання викликає занепокоєння.

За часи незалежності в Україні спостерігається негативна динаміка щодо якісного і кількісного продовольчого забезпечення, що стало причиною нераціональної структури споживання продуктів харчування. Як свідчать дослідження, навіть у роки з найвищим рівнем реалізації продуктів харчування за останні 15 років. раціональні норми споживання в Україні були досягнуті: по м'ясу та м'ясопродуктах лише на 61,0 %; по молокопродуктах – на 69,8%; яйцях – на 93,8%; овочах і баштанних – на 85,2%; плодах, ягодах та винограду – на 50,7%; рибі й рибних продуктах – на 87,5%, а рівень споживання, зафіксований у 1990 р. був досягнутий:

по м'ясу і м'ясопродуктах - на 74,2 %; молоку й молокопродуктах – на 62,9%; хлібу та хлібобулочних виробів – на 93,0%; плодах, ягодах і винограду – на 96,2% й по цукру – на 81,8%. Найбільш загрозлива ситуація в Україні спостерігається по м'ясу і м'ясопродуктах, молоку й молокопродуктах та плодах, ягодах і винограду, де споживання на 7-33% не досягає навіть мінімальних норм. Перевищення раціональних норм споживання має місце по хлібу та хлібопродуктах, картоплі, олії, цукру {24}.

Для подолання цих проблем Уряд України схвалив Стратегію подолання бідності {25}, відповідно до Цілей сталого розвитку на 2015 – 2030 роки (MDG), схвалених на Саміті ООН у вересні 2015 року {26}, й прийнятих у вигляді Національної доповіді «Цілі Сталого Розвитку: Україна» {27}. В цих документах відзначається, що забезпечення права на захист від бідності та соціального відчуження є одним із головних напрямів Європейської соціальної хартії (переглянутої), що була ратифікована Верховною Радою України у 2006 році {28, 29}. Підкреслюється, що належні соціальні програми можуть надавати численні рішення для отримання необхідного доходу та подолання бідності уразливими групами населення, зокрема щодо забезпечення рівних прав і можливостей для осіб з інвалідністю – особливо при розширенні ролі та можливостей цифрової економіки {30}.

Наголошується на досягненнях світового досвіду, що свідчить про можливість зменшення бідності та соціального відчуження з використанням засобів соціальної та економічної політики шляхом розширення доступу до послуг освіти, охорони здоров'я та інших послуг соціальної сфери, поліпшення стану навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, особливо в сільській місцевості. Саме в такому комплексному підході втілюються програми ФАО та ЄС з питань подолання голоду, і визначення адресних потреб та можливостей їх вирішення в конкретних ситуаціях.

Планами на виконання Стратегії подолання бідності, в рівній мірі на 2016-2017 і на 2018-тий роки, передбачено підвищення рівня охопленості бідного населення соціальною підтримкою, *забезпечення адресної допомоги* та підвищення ефективності програм соціальної підтримки, для чого в 2016-2017-х роках планувалось здійснити низку широких міжсекторальних програм відносно забезпечення інформування населення щодо права на участь у програмах соціальної підтримки через місцеві канали телебачення, радіо, друковані видання та інститути громадянського суспільства {31}; налагодження співпраці установ з територіальними громадами, загальноосвітніми навчальними закладами, закладами охорони здоров'я, громадськими організаціями з метою раннього виявлення сімей, що потрапили у складні життєві обставини; проведення моніторингу стану реалізації програми житлових субсидій з метою забезпечення її ефективності; підготовка проектів нормативно-правових актів щодо надання пільговим категоріям громадян *грошової допомоги замість пільг (виконання цього пункту було заплановано на грудень 2016-го року, у вигляді внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проекту закону)*. Одночасно передбачалось *запровадження єдиної інформаційно-аналітичної системи* соціального захисту населення для формування реєстру отримувачів допомоги та осіб, які потребують допомоги, а також *для налагодження інформаційного обміну з іншими центральними органами виконавчої влади* під час призначення *адресних видів* соціальної підтримки та пільг з метою спрощення процесу їх призначення, перевірки реальних доходів отримувачів соціальної підтримки та підтвердження права на отримання пільг, розширення сфери застосування принципу “єдиного вікна” під час надання соціальної підтримки. "Реалізація зазначених заходів сприятиме досягненню основних цільових показників щодо зниження рівня бідності, а також досягненню європейських стандартів життя, створенню особливих умов для усунення відчуження окремих груп населення", - йдеться в повідомленні щодо затвердження Плану-2018, що здебільшого повторює завдання попередніх років, але в більш стислому форматі. На відміну від міжнародних практик розвинених країн, бюджет і програми підтримки розвитку аграрного сектору досі не містять фінансового забезпечення для вирішення завдань адресної продовольчої допомоги, так само і соціальних програм {32}.

### 3.2. Економічний аналіз стану продовольчого забезпечення населення України

Оцінку стану продовольчої безпеки здійснено авторами дослідження відповідно до Методики визначення основних індикаторів продовольчої безпеки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1379 "Деякі питання продовольчої безпеки". Для аналізу були взяті основні індикатори продовольчої безпеки, для розрахунку яких було зібрано достатньо статистичної інформації

#### **Індикатор 1. Добова енергетична цінність раціону людини.**

У 2016 році середньодобова поживність раціону українця становила 2742 ккал, що на 9,7 % перевищує граничний критерій (2500 ккал). Порівняно із 2015 роком споживання калорій населенням України зменшилось на 2,1 %.

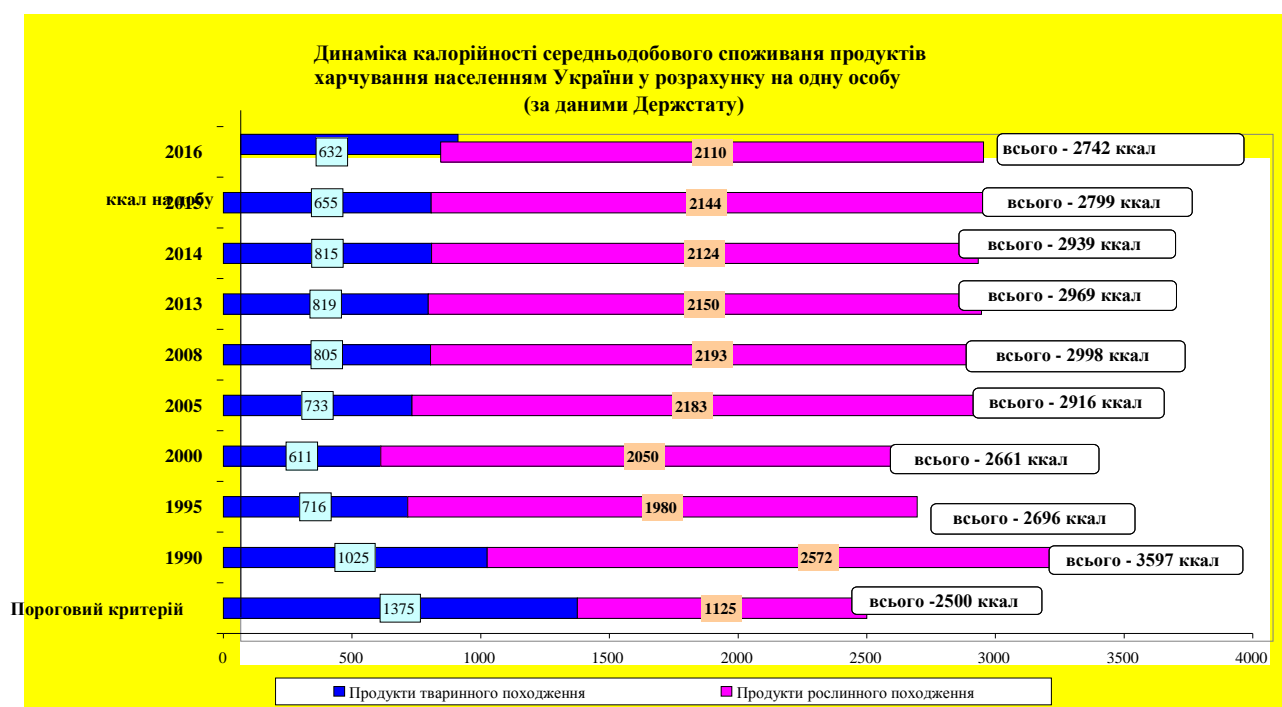


Рис. 1 Динаміка калорійності середньодобового споживання продуктів харчування населенням України за період 1990 – 2016 рр.

В Україні населення в середньому споживає недостатню кількість продуктів тваринного походження, про що свідчить незбалансованість їх раціону за цим показником. 2016 рік став третім роком поспіль, коли відбувалося скорочення середньодобової поживності раціону на душу населення, яке понизилось до рівня початку 2000-х років. За даними Державної служби статистики, у 2016 році в середньому українці споживали 2742 ккал на добу, або на 57 ккал менше, ніж роком раніше (рис. 1). При цьому калорійність раціону все ще на 10% перевищує гранично допустимий рівень для цього індикатора – 2500 ккал. Як і у попередні роки, основну частину калорій населення України споживало за рахунок продукції рослинного походження. Натомість лише 29,0 % середньодобового раціону забезпечується за рахунок споживання продукції тваринного походження, що більше ніж у 2 рази нижче за встановлений мінімальний критерій (55%). При цьому, порівняно з 2015 роком кількість калорій, яку споживало населення у вигляді харчових продуктів тваринного походження знизилась на 3,6%. Статистичні дані доводять, що середньостатистичний українець тяжіє до вегетаріанства. Щодня житель України споживав в середньому 84 грами протейнів, що є

одним із найнижчих показників серед країн Європи та на 18% менше середнього рівня цього показника у розвинених країнах (103 грами на добу)

### **Індикатор 2. Достатність споживання окремого продукту.**

Оптимальною вважається ситуація, коли фактичне споживання продуктів харчування особою впродовж року відповідає раціональній нормі {33}, тобто коефіцієнт співвідношення між фактичним і раціональним споживанням дорівнює одиниці. У 2016 році середньодушеве споживання продуктів харчування погіршилося у 6 із 10 основних продовольчих груп: молокопродукти, яйця, фрукти, цукор, олія, хлібопродукти.

Як свідчать данні таблиці 1 тільки по трьох, найбільш економічно доступних продовольчих групах, споживання знаходилося на рівні (або перевищило) встановлену раціональну норму: хліб та хлібопродукти; овочі та баштанні; картопля. По інших групах коефіцієнт достатності споживання був меншим одиниці. У 2016 році в Україні по більшості основних груп продовольства фактичне споживання знаходилося нижче раціональних норм. особливо помітне відставання фактичного споживання плодово-ягідної, м'ясо-молочної та рибної продукції від раціональних норм, зокрема, рекомендований рівень по м'ясу забезпечено на 64%, молоку та плодах – на 55%, риби – на 48%.

Таблиця 1.

### **Розрахунок індикатора достатності споживання продуктів харчування**

(на особу на рік, кілограмів)

	Раціональна норма (розрахунки МОЗ України)	Фактичне споживання у 2016 році (дані Держстату)	Індикатор достатності споживання	Довідково: фактичне споживання у 2011 році (дані Держстату)
Хліб і хлібопродукти (у перерахунку на борошно)	101,0	101,0	1,00	110,4
М'ясо і м'ясопродукти	80,0	51,4	0,64	51,2
Молоко і молокопродукти	380,0	209,5	0,55	204,9
Риба і рибопродукти	20,0	9,6	0,48	13,4
Яйця (шт.)	290	267	0,92	310
Овочі та баштанні	161,0	163,7	1,02	162,8
Плоди, ягоди та виноград	90,0	49,7	0,55	52,6
Картопля	124,0	139,8	1,13	139,3
Цукор	38,0	33,3	0,87	38,5
Олія рослинна всіх видів	13,0	11,7	0,90	13,7

Як і в попередні роки фактичне споживання за продовольчою групою "картопля" перевищує раціональну норму на 13%, що є свідченням незбалансованості харчування населення, яке намагається забезпечити власні енергетичні потреби за рахунок більш економічно доступних продуктів.

### **Індикатор 3. Економічна доступність продуктів харчування.**

У 2016 році середньомісячні загальні сукупні витрати одного домогосподарства

складали 5720,37 грн. на місяць, а сукупні споживчі витрати – 5331,53 грн. на місяць (рис. 2).

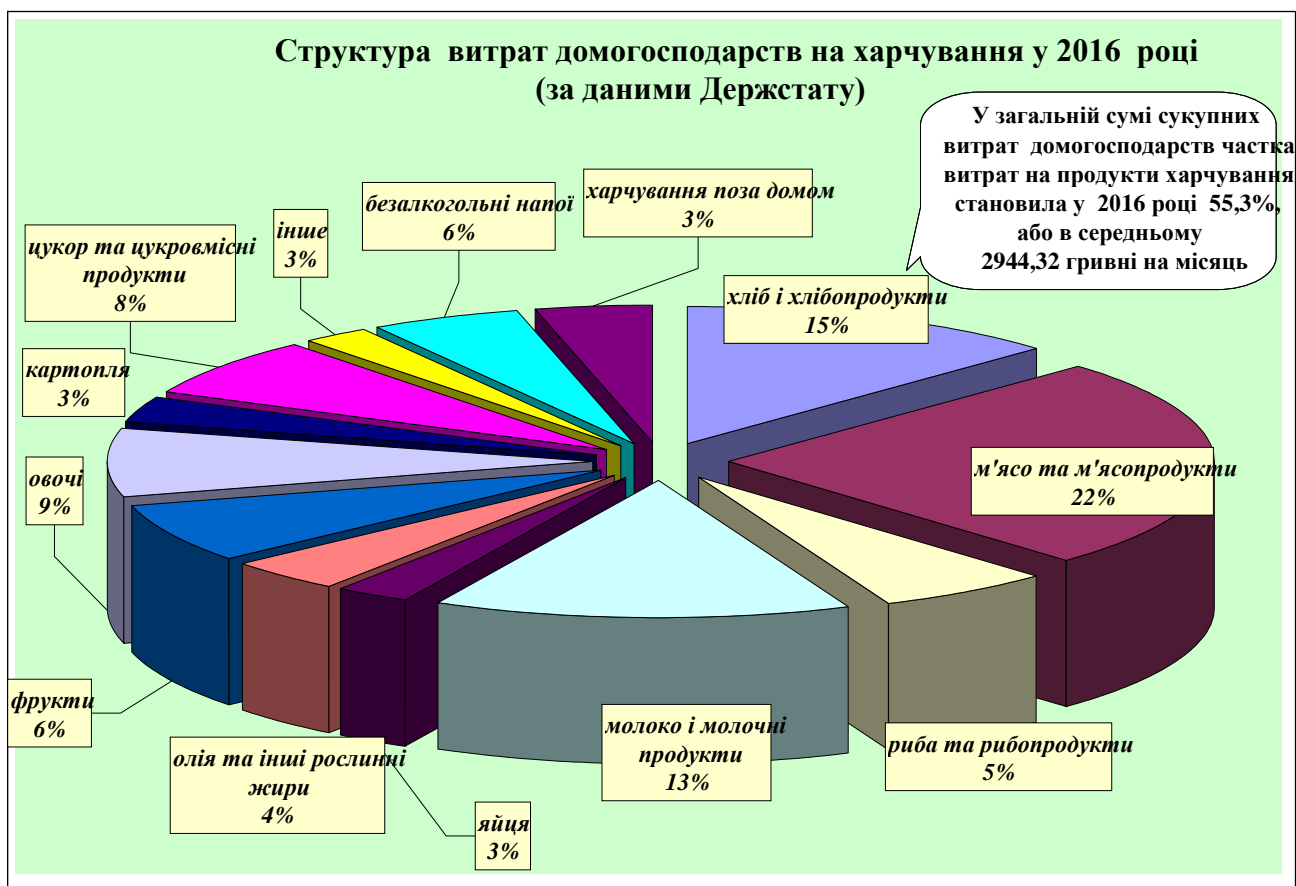


Рис. 2 Структура витрат домогосподарств України у 2016 році.

При цьому щомісяця домогосподарством на харчування спрямовувалося в середньому 2944,32 гривні. Тобто, індикатор економічної доступності становив 51,5% при його 60-ти відсотковому граничному критерії. Порівняно з 2015 роком даний показник зменшився на 1,7 відсоткових пункти.

Якщо ж брати до уваги не загальні, а лише споживчі сукупні витрати домогосподарств, то частка витрат на продукти харчування склала 55,3% (у 2015 році – 58,9%). На перший погляд, ніби відбулося покращення економічної доступності населення України до продовольства. Проте, взявши до уваги проаналізовані попередні два індикатори щодо калорійності раціону та достатності споживання окремих продуктів, де зафіксовано помітне погіршення, слід розуміти, що тут відбулася лише математична гра цифр.

Тобто, у даному випадку, мова йде не про покращення економічного доступу до продуктів харчування за рахунок зростання купівельної спроможності українців, а про переорієнтацію сімейних бюджетів на оплату ЖКП, навіть на шкоду якості та кількості харчування (підтверджується показниками індикатора 1 та 2). У регіональному розрізі найменша частка на продукти харчування від сукупних споживчих витрат – 48,1% – зафіксована у домогосподарствах Луганської області. Натомість домогосподарства Рівненської області на продовольство витрачали 63,2% від своїх споживчих сукупних витрат, що на 3,2 відс. пункти перевищує встановлений граничний критерій для цього індикатора. Порівняння структури споживчих витрат на продовольство в Україні з окремими країнами ЄС, пострадянського простору та США виглядає не на користь нашої

держави. Питома вага витрат на харчування в Україні подекуди в 4-5 разів вища, ніж у країнах ЄС.

Що стосується структури споживчих витрат на продукти харчування, то порівняно з попереднім роком значних змін тут не спостерігалось. Перше місце посідають витрати на: м'ясо і м'ясопродукти – 22% (657 грн. на домогосподарство на місяць), хліб і хлібопродукти – 15 % (439 грн.), молоко і молочні продукти – 13 % (386 гривень).

#### **Індикатор 4. Диференціація вартості харчування за соціальними групами.**

У 2016 році 20% домогосподарств з найбільшими доходами (вищий квінтіль) в середньому витрачали на харчування 3650,14 гривні на місяць, а 20% домогосподарств з найменшими доходами (нижчий квінтіль) – 2289,53 гривні (табл. 2).

Таблиця 2

#### **Диференціація обсягів продовольчого споживання**

*(в середньому на місяць на особу; кілограмів)*

	Споживання за квінтільними (20%) групами в залежності від розміру сукупних доходів		Співвідношення вищого і нижчого квінтилів
	перший квінтіль (нижчий)	останній квінтіль (вищий)	
Хліб і хлібопродукти (у перерахунку на борошно)	7,6	9,1	1,20
М'ясо і м'ясопродукти	3,6	6,1	1,69
Молоко і молокопродукти	14,7	25,1	1,70
Риба і рибопродукти	1,0	1,6	1,60
Яйця (шт.)	17,1	21,8	1,27
Овочі та баштанні	7,3	11,1	1,52
Картопля	6,0	7,1	1,18
Плоди, ягоди та виноград	2,3	4,8	2,09
Цукор та цукровмісні вироби	2,3	3,3	1,43
Олія та інші рослинні жири	1,4	1,7	1,21

Виходячи з цього, коефіцієнт диференціації вартості харчування за соціальними групами становив 1,59 проти 1,48 у 2015 році. Найбільша диференціація у споживанні у межах вищого та нижчого квінтилів не один рік поспіль спостерігається по продукції тваринного походження (м'ясо, риба молоко), а також фруктово-ягідній групі (у 1,7 – 2,1 рази). Необхідно звернути увагу на те, що українці, які за рівнем середньодушових еквівалентних доходів належать до першого квінтиля (середньодушові еквівалентні доходи не перевищують 1680 грн.), практично перебувають на межі продовольчої небезпеки, оскільки частка їх споживчих витрати на продовольство перевищує встановлений граничний критерій у 60% та становить 60,4%.

#### **Індикатор 5. Продовольча незалежність за окремим продуктом.**

Задоволення потреб населення у продовольстві, у межах його купівельної спроможності у 2016 році, як фактично у всі роки незалежності України, забезпечувалося, переважно, за рахунок продукції вітчизняного виробництва. Водночас по трьох групах продовольства частка імпорту традиційно перевищує встановлений 30-ти % граничний



критерій для цього індикатора.

Як свідчать данні таблиці 3 найвищий рівень імпортозалежності (майже 75%) відмічався по групі "риба і рибопродукти", оскільки 90% імпортних поставок припадає на види риб, які видобуваються виключно у водах морських економічних зон інших держав, що пов'язано з особливостями їх біологічного циклу. Як зазначалось, найбільш уразливими позиціями, з точки зору імпорту продуктів харчування залишаються позиції "риба та рибопродукти", "плоди, ягоди та виноград", "олія рослинна всіх видів", частка імпорту за цими групами у загальному споживанні відповідно становить 74,6; 34,5 та 44,1 %..

Перевищення граничного критерія по групі "олії рослинні", обумовлено імпортом тропічних олій (пальмова та кокосова олії, які займають понад 90% імпорту), тому що користуються активним попитом у вітчизняних виробників харчової промисловості. Імпортозалежність по групі "плоди та ягоди" пов'язана із ввезенням значних обсягів екзотичних плодів, культивування яких не властиве для України (банани, цитрусові, ківі тощо).

Таблиця 3

### Розрахунок імпортозалежності за групами продовольства

(тис. тонн)

	Імпорт продуктів у 2016 році у перерахунку на основний продукт (за даними Держстату)	Ємність внутрішнього ринку у 2012 році (за даними Держстату)	Відсоток імпортозалежності, %	
			2016 рік	Довідково: 2015 рік
Хліб і хлібопродукти (у перерахунку на борошно)	192	5745	3,3	3,2
М'ясо і м'ясопродукти	182	2195	8,3	7,3
Молоко і молокопродукти	105	8942	1,2	0,9
Риба і рибопродукти	306	410	74,6	64,6
Яйця (млн. шт.)	87	11409	0,8	1,6
Овочі та баштанні	136	6984	1,9	1,4
Плоди, ягоди та виноград	732	2119	34,5	27,0
Картопля	27	5966	0,5	0,3
Цукор	5	1420	0,4	0,3
Олія рослинна всіх видів	219	497	44,1	30,5
із неї олія соняшникова	1	450	0,2	0,2

Основну частину імпорту плодово-ягідної продукції складають екзотичні види фруктів (цитрусові, банани, фініки, ананаси тощо), питома вага яких у загальному обсязі імпорту плодово-ягідної продукції у 2016 році становила майже 70 %.

Підсумовуючи економічний аналіз стану продовольчого забезпечення населення України автори виділили 4 основних причин, що запобігають якісному управлінню адресною продбезпекою в Україні. По-перше, незбалансоване споживання продуктів харчування населенням та високо ризикований стан забезпечення продовольством в Східних регіонах України, які потерпають від зовнішньої агресії. По-друге, викликає занепокоєння гальмування в запровадженні європейських норм та науково обґрунтованих підходів до визначення продовольчих потреб для різних еко-географічних регіонів та груп населення, а також відсутність на державному рівні співпраці зі Світовим продовольчим фондом. По-третє,



висока частка витрат домогосподарств на продукти харчування у структурі загальних витрат свідчить про низький рівень середніх доходів населення України. По-четверте, ситуація з продовольчим забезпеченням загострюється через неконтрольоване зростання цін на сільгосппродукцію на внутрішньому ринку та відсутністю належного державного нагляду за безпечністю продуктів харчування на ринку. Частка витрат на харчування у структурі споживчих витрат склала у 2016 році 55,3 % проти 58,9% у 2015 році. Насправді покращення економічної доступності населення до продовольства за рахунок зростання купівельної спроможності не сталося. Відбулась лише переорієнтація родинних бюджетів на оплату ЖКП, навіть на шкоду харчуванню. В той самий час у країнах ЄС витрати на харчування у структурі споживчих витрат населення у 4,5 рази менші і становлять 12%.

#### **4. Чинна політика у сфері продовольчого забезпечення**

##### **4.1 Законодавча й інституційна база**

Щоб не допустити обвалу цін на продукти харчування та підтримати товаровиробників агропродовольчої продукції, в Україні задіяно такі інстанції як Аграрний фонд, ДАК «Хліб України», Держрезерв, регіональні резерви. З 1991 року Постановою Кабінету Міністрів на базі ліквідованого Українського Територіального управління Держкомрезерву при Кабінеті Міністрів СРСР, був сформований Державний Комітет України з державних матеріальних резервів. Основними завданнями Держкомрезерву України була участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері Державного резерву. Здійснюючи закупівлю агропродовольчої продукції у сільгоспвиробників до держрезерву, частково врегульовувалося питання надмірної пропозиції та знецінення вартості об'єктів регулювання. Але стан державного матеріального резерву не відповідав вимогам Закону України «Про державний матеріальний резерв». Такі висновки були зроблені у 2000 – 2001 рр. членами Ради національної безпеки та оборони України, які проаналізували на своїх засіданнях питання, пов'язані з управлінням державним резервом.

Постановою Кабінету Міністрів України від 22 серпня 1996 № 1000 з метою забезпечення інтересів держави та населення у процесі реформування системи закупівель і використання зерна державних ресурсів, створення сприятливих умов для інвестування елеваторної, борошномельно-круп'яної і комбікормової промисловості Кабінет Міністрів України постановляє утворити Державну акціонерну компанію "Хліб України". Саме ДАК «Хліб України» визнано державним агентом та надано повноваження на проведення інтервенційних та заставних операцій щодо об'єктів державного цінового регулювання. Але показники фінансового стану діяльності ДАК «Хліб України» свідчать про погіршення фінансового стану. Крім того визнано, що ДАК «Хліб України» потребує фінансового оздоровлення шляхом проведення досудової санації підприємства. Компанія використовує державне майно з перевищенням статутних повноважень, неефективно використовує фінансові ресурси, здійснює інтервенцію від наявності коштів, а саме підприємство потребує фінансової санації.

Ще однією спробою по врегулюванню цінової стабільності на ринку агропродовольчої продукції стало утворення державної спеціалізованої бюджетної установи – Аграрний фонд, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 05.09.2005 № 543 «Про аграрний фонд» ця установа стала відповідальною за реалізацію цінової політики в агропромисловому комплексі (АПК). Аграрний фонд уповноважений Кабміном проводити цінову політику в АПК. Він повністю перебрав функції у частині фінансових та товарних інтервенцій, не властивих Держрезерву. В Україні з'явилась ще одна установа, що формує продовольчі резерви – і належать вони Аграрному фонду. Щоб підтримувати необхідний рівень продовольчої безпеки Аграрний фонд має поступово формувати резерви, по окремих позиціях об'єкту державного цінового регулювання (у відсотках до обсягів річного внутрішнього споживання): у 2014 році – 10 %, 2015 – 12 %, 2016 – 14%. Тобто фактично він дублює функції Держрезерву, спричиняючи додаткові витрати з державного бюджету.

З метою створення правових, економічних та організаційних умов конкурентоспроможного виробництва і формування ринку зерна для забезпечення внутрішніх

резервів держави у продовольчому, насінневому та фуражному зерні, нарощування його експортного потенціалу Верховною Радою України було прийнято Закон України від 04.07.2002 № 37 «Про зерно та ринок зерна в Україні», який визначає державну політику щодо розвитку ринку зерна як пріоритетного сектора економіки агропромислового комплексу України. Прийняття такого законодавчого акту свідчить про надання ринку зерна пріоритетного статусу та як такого, що потребує сприяння у своєму розвитку та стабільному функціонуванні. Тому Законом України від 24.06.2004 № 1877 «Про державну підтримку сільського господарства України» державними органами влади було встановлено основний курс дій у бюджетній, кредитній, ціновій, страховій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення. Зокрема, Законом передбачено, що пшениця і суміш пшениці та жита є об'єктом державного цінового регулювання.

Поряд з Законодавчими актами, слід виділити низку підзаконних актів, які покликані врегулювати проблему сезонного знецінення вартості зерна. Слід зазначити основні з них а саме Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2005 № 295 «Про заходи щодо стабілізації цін на ринку зерна та забезпечення його беззбиткового виробництва», шляхом закупівлі зерна врожаю 2005 року в кількості 5.5 млн. тонн, у тому числі Держкомрезервом – 1 млн., ДАК «Хліб України» - 2 млн., а також 1 млн. – Аграрним фондом шляхом здійснення заставних операцій. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2005 № 662 «Питання проведення закупівлі у сільськогосподарських товаровиробників зерна врожаю 2005 року», яка постановляла що ДАК «Хліб України» безпосередньо закупає зерно у сільськогосподарських товаровиробників та здійснює його експорт. Наказ Міністерства аграрної політики від 02.06.2005 № 238 «Про мінімальні закупівельні ціни на окремі об'єкти цінового регулювання», яким були затверджені мінімальні закупівельні ціни на зерно у 2005/06 маркетингових роках.

Український державний науково-дослідний інститут «Ресурс» – головна установа системи державного резерву у питаннях, пов'язаних із організацією якісного збереження матеріальних цінностей у державному резерві, проведення вхідного та періодичного контролю за якістю цих матеріальних цінностей, методичним та лабораторним забезпеченням для визначення якісних показників матеріальних цінностей державного резерву (наказ Державного агентства резерву України від 22.01.2013р. №7 «Про впорядкування взаємодії між підприємствами та організаціями, що належать до сфери управління Держрезерву України для посилення контролю за якістю матеріальних цінностей державного резерву»).

У 2016 році проектом розпорядження Кабінету Міністрів України щодо схвалення Концепції реформування системи державного резерву України розпочато роботу по визначенню моделі функціонування системи державного резерву з урахуванням європейських стандартів в рамках якої Міністерством економічного розвитку і торгівлі розроблено проект Закону України "Про державний матеріальний резерв" (нова редакція), що вимагає досить сучасного оновлення законодавства, але не спостерігалось проявів такої діяльності в 2016 - 2017 роках. В рамках започаткованого процесу реформування системи державного резерву передбачалось здійснення обміну досвідом щодо функціонування системи державного резерву та законодавчих норм, що регулюють його діяльність, з державними структурами Литовської Республіки, Республіки Польща, Словацької Республіки, Угорщини, Чеської Республіки з метою використання досвіду функціонування систем державного резерву визначених країн ЄС в національному законотворчому процесі. Передбачалась підготовка проекту Концепції реформування системи державного матеріального резерву та Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного матеріального резерву, що будуть враховувати взяті Україною зобов'язання у цій сфері в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС.

Міністерства аграрної політики та продовольства України для реалізації плану дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік планувало участь в опрацюванні розробленого

Міністерством економічного розвитку і торгівлі України проекту акта щодо схвалення Концепції реформування системи мобілізаційної підготовки національної економіки та участь в реалізації розробленого Міністерством економічного розвитку і торгівлі України проекту розпорядження Кабінету Міністрів України щодо схвалення Концепції реформування системи державного резерву України. Але заплановані на 2016 рік заходи з реформування системи продовольчих резервів по Міністерству аграрної політики та продовольства, а також схвалення «Концепції реформування системи державного резерву України» не відбулося. Остання Концепція системи державного резерву функціонує з 2007-го року (Документ 241-2007-р). Підзаконна база до цієї концепції дуже застаріла:

1. Про затвердження Плану роботи колегії Мінекономіки на I півріччя 2008 року

2. Про затвердження Порядку формування, розміщення та проведення операцій з матеріальними цінностями державного резерву, Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.1997 № 1129. Влітку 2016 року ця постанова була оновлена і там вже нема згадки про держрезерв. Але така згадка була в документах КМУ 2012 року, де було наголошено, що цілком логічним виглядає перехід системи резерву України від періоду стабілізації до періоду розвитку та підкреслено, що необхідно приступити до масштабної модернізації на основі нової Концепції реформування системи державного матеріального резерву України.

Важливим кроком у формуванні продовольчих резервів України є затвердження Плану Міністерства аграрної політики та продовольства України з реалізації Плану заходів щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України на виконання Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020" у 2015 році. Цим планом передбачається перехід від обмежень експорту до формування державного мобілізаційного продовольчого резерву для забезпечення національної безпеки, зокрема розроблення та сприяння прийняттю у новій редакції Закону України "Про державний матеріальний резерв" та розроблення з метою подання Кабінетові Міністрів України проекту закону Про основні засади продовольчої безпеки України.

Регіональні резерви – стабілізуючий фактор лише для локальної території. Якщо покласти відповідальність за баланс продовольчих резервів у державі на місцеву владу, зобов'язавши витратити місцеві бюджетні кошти, то, як показує практика, чиновники заради продовольчого благополуччя повністю блокують регіони, перешкоджають здійснювати у масштабах держави товарний арбітраж – переміщувати продукти харчування з однієї області в іншу, де є дефіцит.

Здійснення протягом останніх років прямих закупівель зерна Держрезервом та заставні ДАК „Хліб України” спрямовані на підтримку високих цін сільгосптоваровиробників. Але треба визнати, що зазначені заходи для держави будуть завжди збитковими, оскільки їхня концепція не передбачає товарних інтервенцій на внутрішньому ринку, щоб знижувати ціни. Крім того Держрезерв слід розглядати не як комерційну структуру, а як скарбницю. І в ній має зберігатися двомісячний запас продовольства, бо утримувати надмірну кількість ресурсів для держави занадто дорого. В той же час формування внутрішніх резервів продовольства, підтримання безпечного рівня їх перехідних запасів, що залишаються з року в рік на зберіганні в державі, є необхідною умовою гарантування продовольчої безпеки, адже забезпечення продовольчої безпеки країни має передбачати також підтримку постійної готовності держави до попередження та ліквідації дисбалансів у системі забезпечення продуктами харчування населення як у національному масштабі так і окремих регіонів. Такі порушення можуть виникати внаслідок стихійного лиха, військових дій, інших надзвичайних ситуацій. Саме для цього потрібно створювати і постійно поновлювати стратегічні продовольчі резерви, удосконалювати систему їх розподілу та використання

ДАК „Хліб України" маючи колосальні суми боргів не може виконувати покладені на нього функції. Внаслідок трьох глобальних етапів реорганізації компанії, з 113 підприємств, які перебували у статутному капіталі корпорації, в реальному підпорядкуванні залишилися лише 6 робочих елеваторів та 5 адмінбудівель. Головним побічним ефектом реорганізації є – нагромаджені роками борги (1,3 млрд. грн.) і низка кримінальних справ й судових тяжб (70 ліквідаційних та банкрутних процедур). Завершальним етапом останньої реорганізації є

створення Державної продовольчо-зернової корпорації України (ДПЗКУ) та ліквідація ДАК „Хліб України” з повною передачею активів до ДПЗКУ. Але завершення цього сценарію законодавчо заблоковано. Численні реанімаційні зусилля не зробили з компанії вітчизняного транснаціонального зернового трейдера, здатного конкурувати не лише з приватним бізнесом на внутрішньому ринку, а й з компаніями зі світовим ім'ям. Одним із можливих варіантів виправити ситуацію з цінами на національному ринку міг бути шлях виходу на світовий ринок зерна, що і зробив уряд наділивши ДАК "Хліб України" правами експортера. Однак відсутність налагоджених зв'язків збуту продукції не дали ефективно запрацювати механізму.

Державна продовольчо-зернова корпорація України є одним із найбільших гравців на вітчизняному аграрному ринку, створене як державне підприємство на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 11.08.2010 р. № 764 "Про заходи з утворення державного підприємства «Державна продовольчо-зернова корпорація України». Але 22.12. 2017 року на вимогу керівництва КНР Укресімбанк заблокував рахунки Державної продовольчо-зернової корпорації в зв'язку з боргами по кредиту, в результаті чого корпорація перейшла в аварійний режим роботи. Така ситуація загрожує зупинкою як внутрішньої так і міжнародної торгівлі, невилпатою зарплат, наросуванням боргів та іншими негараздами для ДПЗКУ.

Аграрний фонд - державна спеціалізована бюджетна установа, уповноважена Кабінетом Міністрів України провадити цінову політику в АПК України. Утворений відповідно до норм Закону України «Про державну підтримку сільського господарства». Займає важливе місце у підтримці рівноваги на ринку сільськогосподарської продукції. Має за кінцеву мету сприяння задоволенню потреб населення і забезпечення продовольчої незалежності України, запобігання ускладненням та необґрунтованому зростанню цін на ринках об'єктів державного цінового регулювання. Пріоритетним завданням Аграрного фонду є формування державного інтервенційного фонду - державного резерву окремих видів сільськогосподарської продукції, який повинен гарантувати продовольчу безпеку держави.

Наповнення державного інтервенційного фонду відбувається шляхом здійснення інтервенційних заходів, таких як спотові та форвардні закупівлі. Закупівлі здійснюються за цінами, не нижче мінімальних гарантованих, що забезпечує товаровиробникам агропродовольчої продукції належний рівень ефективності виробництва. Державний інтервенційний фонд використовується для мінімізації цінових коливань на відповідних ринках шляхом поставки сировини та продуктів її переробки. Аграрний фонд ініціює визначення переліку об'єктів державного цінового регулювання на відповідний маркетинговий період, тобто тих видів сільськогосподарської продукції, на які, в разі необхідності, буде спрямовуватися державна підтримка.

ПАТ «Аграрний фонд» планує розширити інструментарій підтримки агровиробників. Зокрема, розглядається можливість впровадження товарного форварду та аграрних розписок, що має дати можливість отримання виробниками аграрної продукції мінеральних добрив, засобів захисту рослин та інших ресурсів. Механізм заставних операцій довів свою життєвість, бо це реальна можливість здати врожай на зберігання і без зволікань одержати за нього, по суті, пільговий кредит. Хоча ці операції потребують чималих бюджетних асигнувань, а частина заставного врожаю так і залишається невикупленою. Режим державних заставних закупівель передбачає надання суми бюджетної позики що не може перевищувати 80 % вартості застави, розрахованої, виходячи з розміру встановленої мінімальної закупівельної ціни. Крім того, бюджетна позика у межах режиму заставних закупівель є платною. Плата за використання бюджетної позики встановлюється на рівні 50 % від середньозваженого процента за кредитами банків. Тобто, за мінімальної закупівельної ціни 3700 гривень за тону пшениці третього класу виробнику зерна виплачується 2960 гривень. Таким чином у 2017 році сільгоспвиробники, які не змогли викупити пшеницю з застави, продали її не за задекларованою ціною уряду -3700 гривень, а за ціною яка становить 2960 гривень.

Аграрний фонд не виконує покладену на нього функцію інтервенцій на ринку зерна. Ця проблема дуже складна, тому що Україна виробляє зерна більше ніж споживає. Інтервенційні закупівлі не розв'язують проблеми надлишкової пропозиції товарного зерна, оскільки останній все одно залишається на внутрішньому ринку, тому, на нашу думку, дуже актуальним є приєднання України до формування Світового продовольчого фонду ФАО ООН та продовольчих фондів ЄС. В процесі реформування аграрної політики України передбачається зміна ролі Аграрного фонду шляхом розроблення та сприяння прийняттю у новій редакції Закону України "Про державну підтримку сільського господарства України".

Таким чином, держава здійснює регулювання гуртових цін окремих видів агропродовольчої продукції (далі – державне цільове регулювання) та формування продовольчого резерву шляхом:

1. Встановлення мінімальної закупівельної ціни. Передбачає встановлення мінімальної закупівельної ціни окремого об'єкта державного цінового регулювання на рівні, що унеможлиблює середньостатистичну збитковість виробництва в Україні такої продукції.
2. Встановлення максимальної закупівельної ціни. Передбачає встановлення максимальної закупівельної ціни окремого об'єкта державного цінового регулювання на рівні, що унеможлиблює зріст індексу цін виробників такого об'єкта державного цінового регулювання понад загальний індекс споживчих цін (за всіма товарами та послугами) за відповідний період державного цінового регулювання.
3. Товарна інтервенція. Здійснюється шляхом продажу (поставки) з Державного резерву окремих об'єктів державного цінового регулювання на організованому аграрному ринку на умовах споту або форварду з метою встановлення ціни рівноваги (фіксіну) у розмірі, що не перевищує значення максимальної закупівельної ціни.
4. Фінансова інтервенція. Здійснюється шляхом придбання окремих об'єктів державного цінового регулювання на організованому аграрному ринку на умовах споту або форварду з метою встановлення фіксіну у розмірі, який не є меншим значення мінімальної закупівельної ціни, з метою формування продовольчих резервів.
5. Тимчасове адміністративне регулювання цін – комплекс заходів, спрямованих на упередження чи зупинку спекулятивного або узгодженого встановлення цін продавцями та/або покупцями об'єктів державного цінового регулювання.
6. Режим державних заставних закупівель. Передбачає надання Аграрним фондом бюджетної позики виробнику агропродовольчої продукції, яка є об'єктом державного цінового регулювання, під заставу такого об'єкта, що оформляється переданням кредитором простого чи подвійного складського свідоцтва або складської квитанції.

#### **4.2 Врегулювання земельних відносин як основного чинника продовольчої безпеки України**

У найближчій перспективі необхідно завершити земельну реформу і здійснити на цій основі докорінну перебудову економічних відносин на селі. Ця перебудова полягає в утворенні повноцінного ринку землі, сучасних земельно-орендних та іпотечних відносин, запровадженні економічних стимулів раціонального використання та охорони земель.

Напрямок подальшого формування ринку землі, як умови укріплення стабільного розвитку фермерських господарств, полягає у становленні та розвитку ринку землі, як системи юридичних і економічних відносин, де право володіння, користування і розпорядження земельними ділянками визначаються цивільним та земельним законодавством - є важливою складовою реформування економіки та продовольчої безпеки держави. Основними елементами повноцінного функціонування земельного ринку є:

- наявність землі, як об'єкта купівлі-продажу;
- соціально-економічна мотивація виходу на земельний ринок продавців земельних ділянок;
- наявність покупців, спроможних придбати земельні ділянки;
- оцінка земель та встановлення параметрів рівноважного ціноутворення на землі різних категорій, призначення та місцезнаходження;
- створення організаційно-правового механізму оформлення угод і цивільного функціонування земельного ринку;
- державне регулювання ринку землі на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Але починати цей процес необхідно перш за все з трансформації суспільної думки щодо приватної власності на землю та операцій купівлі-продажу з нею. Недостатньо визнати приватну земельну власність, законодавчо закріпити потенційну можливість її існування, головне, щоб люди усвідомили: власник землі має право використовувати її для ринкових цілей і реалізовувати свої інтереси у використанні землі, як засобу виробництва, об'єкта оренди, і зрештою, торгівлі. Тільки усвідомивши необхідність ринку землі, можна приступати до розробки правових актів і відповідних економічних механізмів, а також організовувати відповідні установи, здатні забезпечити ефективне функціонування ринку землі в державі.

Таке усвідомлення не приходить миттєво. Формування і початок функціонування повноцінного ринку землі в Україні - процес поступовий і довгостроковий. Хоча на даному етапі можна вважати, що процес формування ринку землі в Україні триває. Створені передумови для включення землі як основного засобу виробництва в економічний оборот, залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, підвищення ефективності землекористування. У ході реформи були удосконалені економічні механізми регулювання земельних відносин, одержала подальший розвиток нормативна й експертна оцінка земель сільськогосподарського, несільськогосподарського призначення і земель населених пунктів, почав формуватися ринок землі.

Одночасно з видачею державних актів на право власності на землю повинна формуватися відповідна кадастрова документація, здійснюватися державна реєстрація земельних ділянок і прав на них. Здешевлення вартості виготовлення державних актів на право власності на землю можливе при застосуванні сучасних інформаційних технологій. Тому важливо передбачити кошти на обладнання державних кадастрових центрів (бюро) сучасною геодезичною апаратурою (системами глобального позиціонування (СГП), електронними тахеометрами, світлодальномірами, комп'ютерами з відповідним програмним забезпеченням, а також передбачити широке використання даних дистанційного зондування Землі високого просторового розділення та даних авіаційних фотозйомок.

Необхідно здійснити новий етап аграрної реформи в Україні. Як свідчать результати господарської діяльності, фундаментальне завдання, яке стоїть перед аграрною реформою - радикально змінити відношення до землі як до національного багатства - ефективно, раціонально, по-господарськи та екологічно безпечно використовувати сільськогосподарські угіддя, включити землю в економічний оборот, повне врахування інтересів селян поки що не вирішено.

На новому етапі розвитку земельних відносин та підвищення ефективності роботи господарських структур на селі потрібно провести наступні заходи:

- провести інвентаризацію земель сільськогосподарського призначення за формами власності і суб'єктами господарювання та аналіз їх використання, забезпечити використання земель запасу і резерву для розвитку особистих селянських і фермерських господарств;
- завершити організацію території та видачу державних актів на право власності на земельну ділянку усім сільськогосподарським товаровиробникам з метою запровадження сталого землекористування;
- створювати фермерські господарства у трудонедостатніх населених пунктах. У тому числі

і за рахунок переселенців, яких треба забезпечити безоплатною передачею їм у власність земельних ділянок у розмірі земельної частки (паю) на кожного члена господарства та видачу коштів (залежно від ступеня трудонедостатності та місцерозміщення) у розмірі не менше 100-300 тис. грн. для облаштування господарств. Такі фермерські господарства зможуть надавати адресну продовольчу допомогу малозабезпеченим мешканцям цих сіл;

- широко застосувати оренду земельних ділянок, земельних часток (паїв) для розширення землекористування фермерських господарств до економічно раціональних розмірів;
- розробити механізм державного регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення;
- для одержання кредитів врегулювати законодавчо та опрацювати порядок застави права оренди сільськогосподарських земель;
- захистити права власників земельних ділянок і земельних часток (паїв) відповідним законодавством. Розвиток іпотеки в Україні, формування аграрного сегменту - як умови фінансового забезпечення фермерських господарств.

Іпотечні відносини по-різному сприймаються при розгляді земельних та кредитних питань. Тому їх механізм повинен адекватно враховувати права, можливості та особливості сторін, що беруть у них участь, а будь-яке рішення щодо іпотеки повинно базуватися на аналізі економічних показників, які характеризують фінансові, соціальні, земельні та підприємницькі стосунки.

На перший погляд, зміст іпотеки є простим. Однак вона потребує виваженого використання. Оскільки стосується капіталу позичальника і може призвести до його втрати за переоцінки можливості боржника щодо виконання зобов'язання, або вартості застави. Саме тому виключною умовою для іпотеки є встановлення грошового розміру зобов'язання боржника перед кредитором, а також визначеність та відповідне оформлення прав власності на нерухомість (об'єкт іпотеки). Відповідно до ст. 5 Закону України "Про іпотеку", - "майно, що є у спільній власності, може бути передане в іпотеку лише за нотаріально посвідченою згодою усіх співвласників. Співвласник нерухомого майна має право передати в іпотеку свою частку в спільному майні без згоди інших співвласників за умови виділення її в натурі та реєстрації права власності на неї як окремих об'єкт нерухомості".

Факторами, що стримують розвиток довгострокового сегменту кредитування є, з одного боку, обмеженість довгострокових ресурсів у кредиторів, а з іншого - невідповідність платоспроможності позичальників вартості кредитів, що пропонуються на ринку. Для збільшення кредитних ресурсів та оптимізації вартості кредитної пропозиції кредитори використовують міжнародні кредитні лінії. Однак потреби ринку повністю не забезпечуються, а розширення його потребує нарощування забезпечених та ліквідних зобов'язань. Саме тому іпотечні кредити мають виключне значення для українського ринку.

Довгострокові зобов'язання мають свої специфічні ризики, тому законодавство повинно забезпечувати не тільки реалізацію усіх можливих іпотечних схем відповідно до вимог ринку, а й чіткий механізм вирішення спірних питань без порушення, або обмеження прав кредиторів і позичальників. Отже, найбільш актуальним сьогодні є не стільки збільшення кількості іпотечних кредитів, скільки відпрацювання механізмів реалізації форс-мажорних ситуацій та рівноправний захист учасників ринку.

Деякі питання можна вирішити шляхом страхування. До обов'язкових видів страхування, визначених Законом України "Про страхування", були додані: страхування предмета іпотеки від ризиків випадкового знищення, випадкового пошкодження або псування; фінансової відповідальності управителя майном за збитки при здійсненні управління цим майном; страхування від ризиків загибелі або пошкодження нерухомості, набутої в результаті управління майном; страхування фінансових ризиків неотримання, невчасного отримання та отримання не у повній сумі платежів за договорами про іпотечні кредити та платежів за іпотечними сертифікатами. Реально здійснити перелічені види страхування можуть лише потужні компанії з достатніми активами, або надійним перестрахованням, що особливо



важливо для покриття фінансових ризиків. Оптимальною має бути й вартість страхування, щоб попит на нього був платоспроможним.

Насамперед суб'єкти іпотечних відносин повинні адекватно оцінювати потенційні ризики власного бізнесу та іпотечних зобов'язань зокрема, тому управління ризиком має здійснюватись і шляхом страхування, і виваженого бізнес-планування. Важливість цього компоненту зростає, якщо об'єктом іпотеки є єдиний основний засіб позичальника.

Іпотечне кредитування почало розвиватися саме в містах, де розвиненіший кредитний ринок, активніший попит на нерухомість, розгалужена кредитна інфраструктура. З поширенням інформації та знань, розвитком фінансової інфраструктури темпи кредитування на селі зростатимуть. Для формування іпотечного ринку на селі необхідно багато часу та зусиль, однак потенціал сільської іпотеки очевидний. У першу чергу він визначається наявністю довгострокового ліквідного активу - землі. Разом з тим досвід показує, що, незважаючи на можливість використання в іпотеці землі сільськогосподарського призначення, цей ринок пасивний у залученні цього активу, хоча попит існує. Це пояснюється об'єктивними причинами: невирішеність питань реєстрації прав на нерухоме майно та землю, економічні - зокрема, для банків іпотека нині не є настільки прибутковою, як інші операції тощо. Таким чином, відміна мораторію на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення не є визначальною умовою для розвитку сільської іпотеки сьогодні. Крім того, відповідно до Закону України "Про іпотеку", емітентами іпотечних цінних паперів визначені банки, інші фінансові установи, які мають право нездійснення такого виду діяльності, а в Прикінцевих положеннях Земельного кодексу України запропоновано утворення державного земельного іпотечного банку, хоча в Законі "Про іпотеку" визначено, що заставодержателем землі сільськогосподарського призначення можуть бути банки. Сьогодні активно обговорюють доцільність й ефективність того чи іншого виду іпотечного кредитора, проте очевидно, що окремі схеми абсолютно не прийнятні для України. Однак банки чекають на визначеність у цьому питанні і не поспішають з наповненням іпотечного портфеля.

Сільськогосподарська іпотека має свої особливості, і основним завданням у цьому сегменті є адекватна оцінка майна, земельних ділянок майнових комплексів і землі, що знаходиться в обробітку. Сільськогосподарська іпотека характеризується певною специфікою, тому кредитори мають відпрацювати схеми іпотечного кредитування у міському сегменті, а тоді поширити ці механізми й на село. Попит на нерухомість в Україні постійно зростає, однак у сільській місцевості він набагато нижче, ніж у містах. Прогнозується, що з розвитком підприємництва у сільських поселеннях ринок нерухомості, звичайно, збільшуватиметься, а розширення кредитних послуг на селі, стимулюватиме розвиток підприємництва.

Набутий досвід у несільськогосподарській іпотеці, зокрема щодо відпрацювання механізмів оцінки, покриття іпотечних ризиків й управління тощо, стане корисним при формуванні механізмів для залучення в іпотеці землі сільськогосподарського призначення після закінчення мораторію на операції купівлі-продажу. Ціна землі визначатиметься ринком. Однак для соціального захисту власників землі та з інших об'єктивних причин можливе встановлення мінімальної ціни (як, наприклад, у столиці України). Цей захід може супроводжуватись й іншими інструментами державної підтримки (регулювання), наприклад акумулюванням суми державного мита від операцій із земельною іпотекою у місцевому бюджеті з подальшим використанням на фінансування об'єктів соціальної сфери на селі тощо.

Підсумовуючи сказане, доцільно зазначити, що стратегічними напрямками щодо подальшого розвитку іпотечного ринку є:

- ведення окремого обліку іпотечних операцій з включенням в обов'язкові статистичні форми суб'єктів підприємництва та комерційних банків (іпотечних інституцій), з відповідним виділенням у планах рахунків;
- формування законодавчого та нормативного середовища для організації роботи емітентів іпотечних цінних паперів.

Для залучення довгострокових ресурсів іпотечна установа повинна мати високий рейтинг, надійні механізми виконання зобов'язань, а також найкращим чином відповідати



можливостям і потребам фінансового ринку. Досвід іноземних країн переконує, що монополізація випуску іпотечних цінних паперів у одній інституції є витратним і ризикованим рішенням (Румунія, Чехія). Очевидно, що іпотечна установа не повинна зосереджуватись на обслуговуванні лише одного сегменту ринку або галузі. Зокрема, концентрація на земельній або сільськогосподарській іпотеці може бути також ризикованою. Це ж стосується і створення державного банку, оскільки ризик за виконання зобов'язань у цьому разі переноситься на державний бюджет. Натомість часткова участь держави у статутному фонді іпотечної інституції можлива, як і участь іноземного капіталу, що забезпечить вищий кредитний рейтинг інституції, а відтак покращить можливості щодо рефінансування й розміщення іпотечних цінних паперів, виходу на іноземні ринки.

*Цінова ситуація та вплив держави на ціноутворення в аграрному секторі України*

В аграрному секторі економіки мають зберігатися дві основні умови досконалої конкуренції на основних продовольчих ринках:

- наявність на ринку великої кількості продавців (кожен з яких немає достатньої кількості продукції щоб впливати на ціну),
- можливість продавцям вільно діяти на ринку.

Сільськогосподарське виробництво залежить від природних умов, що робить аграрний сектор сферою відносно ризикованого вкладення капіталу, отже, потребує уваги з боку держави, але з використанням прозорих передбачуваних методів.

Як правило, цінова еластичність попиту на продукти харчування, низька. Підраховано, що середній коефіцієнт еластичності сільськогосподарської продукції в індустріально розвинених країнах дорівнює 0,20-0,25, тобто, щоб збільшити реалізацію продукції на 10%, зниження ціни становитиме 40-50%.

Аналіз державної політики щодо механізму ціноутворення на основних ринках сільськогосподарської продукції та продовольства України вказує на ряд невирішених проблем:

- відсутність з боку держави довгострокової послідовної політики (концепції та стратегії) стосовно формування цивілізованого, конкурентного, прозорого аграрного ринку, на якому селяни зможуть продавати вирощену продукцію за прийнятною для них ціною та мати доходи від реалізації сільськогосподарської продукції;
- відсутність реального механізму економічного впливу на цінову ситуацію на ринку аграрної продукції в напрямку стабілізації цін і доходів;
- недосконалість дієвої системи інституцій інфраструктури аграрного ринку (ще мало кредитних спілок, оптових продовольчих, плодоовочевих ринків, оптових ринків худоби);
- відсутність системи моніторингу, аналізу та прогнозування кон'юнктури аграрного ринку, збирання і поширення інформації щодо рівня цін на сільськогосподарську продукцію та продовольство, а також відсутність фінансового забезпечення для створення такої інформаційно-аналітичної системи при Міністерстві аграрної політики України;
- недостатня інформованість учасників ринку (особливо товаровиробників) щодо ринкових тенденцій, відсутність навиків вірно оцінювати кон'юнктуру та можливості ринку, розробляти вірну маркетингову стратегію;
- недосконалість державної політики щодо гарантування й контролю якості та безпечності продукції;
- технологічна відсталість і відсутність сприятливого інвестиційного й інноваційного середовища;
- недостатня підготовка кваліфікованих спеціалістів і менеджерів, відсутність навичок роботи в ринкових умовах.

Основними завданнями й першочерговими діями для їх вирішення для держави є:

- розробка цілісного програмного підходу до вирішення проблеми запровадження

прогресивної інфраструктури аграрного ринку, яка потребує координації діяльності різних суб'єктів аграрного ринку в регіональному та галузевому інституційних аспектах та за участю держави;

- сприяння розробці регіональних програм розвитку й функціонування кредитних спілок у сільській місцевості та заходи щодо її виконання, відповідно до Закону України "Про кредитні спілки";
- розробка та запровадження цінового моніторингу й аналізу кон'юнктури аграрного ринку;
- забезпечення учасників аграрного ринку повноцінною та достовірною інформацією щодо цінової ситуації на агропромислову продукцію;
- формування нормативно-правової бази для запровадження в обіг складських свідоцтв на ринку сільськогосподарської продукції;
- формування оптових ринків сільськогосподарської продукції, розвиток біржової й аукціонної торгівлі;
- здійснення заходів, спрямованих на запровадження та розвиток ф'ючерсної торгівлі сільськогосподарською продукцією, формування відповідної нормативно-правової бази;
- удосконалення систем стандартизації, метрології та сертифікації агропромислової продукції з урахуванням її адаптації до міжнародних та європейських вимог.

#### **4.3 Механізми розвитку фермерських господарств як основа продовольчої безпеки країни**

Метою даного напрямку є активізація і спрямування діяльності обласних асоціацій фермерів та приватних землевласників на посилення економічної та соціальної ролі фермерства в аграрному секторі. Пропонується асоціаціям зосередити увагу на двох пріоритетних завданнях:

- організаційному забезпеченні розвитку фермерських і особистих селянських господарств;
- узагальненні і поширенні передового досвіду фермерських господарств.

Організаційне забезпечення розвитку фермерства охоплює: проведення паспортизації фермерських господарств, активізацію діяльності районних асоціацій фермерів та приватних землевласників, впровадження регулярного проведення фермерських днів (для особистого спілкування фермерів, поширення передового досвіду та ушанування кращих фермерів), створення при асоціації профільних комітетів.

Паспортизація фермерських господарств необхідна для виявлення індивідуальних проблем ведення фермерських господарств і надання адресної та цілеспрямованої всебічної допомоги щодо їх вирішення. Для проведення даного заходу доцільно розробити зразок "Паспорта фермерського господарства", де сконцентрувати увагу на перспективах економічного зростання кожного конкретного фермерського господарства, обґрунтованості планів та проблемах забезпечення реалізації намічених перспектив. Паспортизація господарств повинна викликати довіру фермерів, переконувати їх у щирості прагнень щодо створення їм сприятливих умов для успішного ведення господарства. Паспорт фермерського господарства жодним чином не повинен розглядатися як форма звітності й бути виключно добровільною справою кожного фермера.

Активізація роботи районних асоціацій та сільських осередків фермерів, насамперед, повинна включати завершення їх державної реєстрації в усіх районах, проведення організаційної кампанії щодо розширення членства, підвищення індивідуальної активності фермерів в роботі своєї громадської організації. З свого боку районні асоціації повинні забезпечити виконання ними статутних вимог та функцій представників і захисників законних прав та інтересів фермерів.

Важливим аспектом організаційної роботи на місцевому рівні є посилення співпраці і взаємодії фермерів та власників особистих селянських господарств. Для цього пропонується в кожному районі розпочати роботу по створенню сільських осередків приватних землевласників. Це дасть змогу організовано і цілеспрямовано надавати їм інформаційні та консультаційні послуги, проводити освітні заходи, створювати умови для формування обслуговуючих кооперативів та кредитних спілок тощо. Врешті це сприятиме зміцненню фермерського руху в областях і районах.

Для узагальнення і розповсюдження передового досвіду рекомендується обласним і районним фермерським асоціаціям запровадити практику проведення Днів фермера (два рази на рік, на базі передових фермерських господарств). У весняно-літній період присвятити такий захід питанням технології виробництва продукції рослинництва, а в осінньо-зимовий період - технології виробництва продукції тваринництва та агробізнесу. При цьому слід відзначити найкращі фермерські господарства і представити їх для участі у Всеукраїнському конкурсі на кращі особисте селянське господарство, фермерське господарство, обслуговуючий кооператив.

З метою підтримки особливо важливих напрямів розвитку фермерства обласній асоціації фермерів та приватних землевласників пропонується створити профільні комітети: молодих фермерів, жінок-фермерів, бджолярів, рибоводів, садівників тощо. До їх функцій включатиметься представництво і захист специфічних інтересів зазначених фермерських груп, організаційне забезпечення їх успішного розвитку, пошук можливостей входження до професійних (галузевих) об'єднань на регіональному та національному рівнях.

Проблеми переходу до органічної моделі землеробства. Одними з найбільш відомих "органічних" господарств в Україні є сільськогосподарське акціонерне товариство (САТ) "Обрій" та приватне підприємство "Агроекологія" (Полтавська область, Шишацький район, с. Михайлики). Ці господарства спеціалізуються на вирощуванні зернових і технічних культур та на виробництві молока й м'яса. З 1975 року САТ "Обрій" було базовим господарством з виробничої перевірки ґрунтозахисних технологій і ірощування культур, заходів щодо розширеного відтворення родючості ґрунтів та виробництву екологічно безпечних продуктів харчування. Технології ґрунтозахисного біологічного землеробства почали впроваджуватись у господарстві з 1979 року, а технології органічного землеробства - з 1990 року.

Для ведення органічного землеробства сільськогосподарські землі повинні відповідати певним вимогам щодо рівня їх забруднення шкідливими речовинами: пестицидами, важкими металами, радіонуклідами тощо. Фахівцями Інституту агрохімії і ґрунтознавства УААН було проведено аналіз еколого-токсикологічного стану орних земель України та виділені зони, придатні для вирощування екологічно чистої продукції. Дослідження показали, що антропогенне забруднення територій в Україні має несучільний, а локальний характер. Крім того, залишилася частка чистих земель, де рівень забрудненості значно нижчі порівняно з країнами Західної Європи.

За деякими даними, в Україні залишилось чотири невеликих регіони, де ґрунти ще не забруднені до небезпечних меж і де можливе вирощування екологічно чистої продукції на рівні найсуворіших світових стандартів:

Північно-Полтавський - охоплює більшу частину Полтавської області (за винятком регіонів, що прилягають до міст Кременчука та Комсомольська), північно-західні райони Харківської області, південно-західні райони Сумської області, південно-східні райони Чернігівської області та східні райони Київської і Черкаської областей (лівобережна частина).

Вінницько-Прикарпатський - тягнеться широкою смугою близько 100 км від м. Попельня Житомирської області простягається до півночі Вінницької, Хмельницької Тернопільської областей у напрямку до м. Львова.

Південно-Подільський - включає невелику південно-східну частину Вінницької області, південно-західну частину Кіровоградської області, північ Миколаївщини і північну половину Одеської області.

Північно-східно-Луганський - охоплює Міловський і Новопсковський райони Луганської області.

Придатність території України для вирощування екологічно чистої продукції. Але лише наявності територій, потенційно придатних для ведення органічного землеробства, ще недостатньо. Слід чітко уявляти, що перехід від звичайних (інтенсивних) технологій агровиробництва до органічного землеробства (так званий конверсійний період) є досить тривалим процесом (за деякими даними - від 2 до 5 років), та супроводжується певними ризиками та необхідністю вирішення низки проблем. Аналіз чинників, що стримують широке запровадження технологій органічного землеробства, дозволяє об'єднати їх у три великі групи:

До соціально-психологічних проблем запровадження технологій органічного землеробства в Україні передусім слід віднести низький рівень обізнаності населення і виробників щодо органічного землеробства (розуміння головних ознак й особливостей цих технологій, переваг їх використання та можливих проблем у процесі запровадження).

Другою вагомою проблемою є низький рівень екологічної свідомості населення (насамперед сільського) та низька технологічна культура сільськогосподарського виробництва всіх рівнів, починаючи від особистого селянського господарства до великих аграрних об'єднань. До цієї групи проблем слід віднести відсутність відповідних навчальних курсів з теорії та практики ведення органічного землеробства в навчальних закладах різних рівнів акредитації. Крім браку освіти та екологічної свідомості спостерігається небажання подолання стійких стереотипів, що склалися за тривалий період інтенсифікації сільського господарства та низький рівень інноваційної активності менеджерів та державних управлінських структур. Слід також вказати на складну демографічну ситуацію в сільській місцевості (депопуляція, вікова структура) та низький рівень життя сільського населення. Поставлені в умови необхідності виживання люди з недовірою й обережною сприймають все нове і не бажають ризикувати тим, що вони мають.

До інституційно-правових проблем впровадження органічного землеробства в Україні відносяться:

- відсутність ефективної національної системи сертифікації та контролю органічних господарств і виробленої ними продукції;
- відсутність відповідної внутрішньої інфраструктури (асоціацій/спілок/осередків виробників органічної продукції);
- необхідність інтеграції в міжнародні структури (ЄС, ІРОАМ) та забезпечення доступу на зовнішні ринки органічної продукції;
- необхідність належного інформаційного забезпечення (популяризація технологій органічного землеробства, екологічна освіта населення та виробників сільськогосподарської продукції, консультаційна підтримка виробників, спеціалізовані тренінги для керівників і працівників господарств).

Крім вищезазначених проблем існують й проблеми, пов'язані з проведенням земельної реформи та паюванням земельного фонду: необхідність збереження великих за земельною площею територією господарств, неприпустимість об'єднання польових та ґрунтозахисних сівозмін чи подрібнення останніх. Паювання земель слід здійснювати на площах, де заздалегідь виконано в натурі контурно-смугове структурування угідь в його безпечно-стоківідвідній модифікації, а планувати проведення паювання необхідно відповідно до проектів такого структурування. Будь-який перерозподіл і відведення площ сільськогосподарських земель слід виконувати на підставі проектів ґрунтозахисно-меліоративної просторової структури агроландшафту, наявних систем ґрунтозахисно-меліоратив-них заходів постійної дії. Фінансово-економічні проблеми впровадження органічного землеробства включають наступне:

- відсутність маркетингових досліджень ринків органічної продукції;
- ризики, пов'язані з можливими змінами кон'юнктури ринку органічної продукції за досить тривалий (2-4 роки) період конверсії;
- фінансові втрати у зв'язку із зменшенням обсягів виробництва продукції (особливо це

- актуально для господарств, що застосовували інтенсивні технології);
- фінансові витрати, пов'язані з необхідністю закупівлі спеціальної техніки й обладнання (наприклад, стернових сівалок або комбінованого ґрунтообробного агрегату КА-4,2 "Агроекологія-01", який виконує одразу п'ять операцій: підрізає й виполує бур'яни, розпушує ґрунт, вирівнює поверхню поля, подрібнює грудки та ущільнює ґрунт до оптимальних показників);
- відсутність дійового механізму страхування ризиків в сільськогосподарському виробництві;
- відсутність фінансової підтримки з боку держави в період конверсії та надання пільг або субсидій при виробництві органічної продукції.

Уряди багатьох країн, з метою заохочення фермерів запроваджувати нові форми ведення сільськогосподарської діяльності та підтримки господарств на період конверсії, коли можливі фінансові збитки, надають їм відповідну фінансову допомогу. Наприклад, у 2007 р. в Польщі "органічні" господарства отримували субсидії в розмірі 108 дол. на кожні 100 га ріллі, 38 дол. у розрахунку на гектар пасовища (луків) та близько 150 дол. на кожен гектар багаторічних насаджень. Крім того держава також частково компенсувала вартість проведення сертифікації "органічних" господарств. В Ірландії господарства розміром менше 3 га в період конверсії отримують дотацію в розмірі 242 євро/га, а після отримання статусу "органічного" господарства - 121 євро/га. Для господарств, що мають земельні площі від 3 до 40 га, ця підтримка відповідно становить 181 і 91 євро/га.

У країн з перехідною економікою немає альтернативи сталому розвитку. Чим раніше громадськість та урядові кола держави зроблять вибір на користь цього шляху, тим менше буде ймовірність розвитку системної кризи, ризик виникнення антропогенних катастроф і незворотних деструктивних процесів у природному середовищі. Враховуючи високий рівень антропогенізації території України, її вагомий промисловий потенціал, високу щільність населення (80-150 чол. на 1 кв. м), найбільшу в Європі зайнятість населення в сільськогосподарському виробництві (18% працюючого населення), велику частку еродованих земель (58% сільськогосподарських угідь), при найбільшій в Європі розораності (79%), низьку лісистість території та низьку інших об'єктивних факторів, необхідно забезпечити пріоритетність екологічного аспекту загальнодержавної політики на всіх її рівнях. Для поступового формування стійкої (збалансованої) агросфери доцільно розробити та практично реалізувати національну програму екологізації сільськогосподарського виробництва. Центральною опорою такої програми може стати органічне землеробство.

Досвід розвитку органічного сільського господарства у світі свідчить про створення додаткових робочих місць у сільській місцевості, появу нових перспектив для малих фермерських господарств, підвищення життєздатності сільських громад та інші соціальні переваги, що є надзвичайно актуальним для України. В перспективі органічне землеробство дозволяє узгодити й гармонізувати економічні, екологічні та соціальні цілі в галузі сільського господарства. Суспільні блага від його запровадження включають, зокрема, такі:

- незалежність від промислових хімікатів, зменшення енергоємності агровиробництва, істотне зниження виробничих витрат та залежності від зовнішнього фінансування;
- екологічні переваги - мінімізація негативного впливу на довкілля через запобігання деградації земель (ерозії, підвищеної кислотності, засоленості), збереження та відновлення їх природної родючості; припинення забруднення водних басейнів і підземних вод, очищення джерел питної води від токсичних хімікатів, зменшення викидів в атмосферу парникових газів та зв'язування вуглецю;
- збереження біорізноманіття та генетичного банку рослин і тварин, відмова від домінування монокультур, природні умови утримання тварин;
- розвиток місцевих, національних і міжнародних ринків органічної продукції, сприяння справедливій міжнародній торгівлі;
- збільшення робочих місць у сільській місцевості, нові перспективи для малих фермерських господарств і сільських громад, зокрема у подоланні бідності;

- підвищення самостійності та відповідальності аграрних виробників у процесі прийняття управлінських рішень, сприяння інноваційним сільськогосподарським дослідженням, підвищення ролі місцевого досвіду та ініціатив;
- здорові, екологічно чисті та повноцінні продукти харчування, які можуть реалізовуватись в адресному форматі малозабезпеченим громадянам.

З огляду на вищевикладене можна стверджувати, що в сфері аграрного виробництва органічне сільське господарство - це практична реалізація основних положень концепції сталого розвитку.

Для визначення та реалізації плану дій щодо впровадження технологій органічного виробництва в Україні необхідно забезпечити широке партнерство з метою поєднання інтересів і потреб зацікавлених сторін та залучення до активної співпраці сільськогосподарських виробників та їх асоціацій, органів влади й державного управління, приватних консультаційних компаній і сертифікаційних установ, організацій споживачів, наукових й освітніх установ, а також неурядових організацій, як екологічної спрямованості, так і тих, що займаються питаннями інституційного розвитку, дорадчою діяльністю й розвитком сільської місцевості.

Пропонується використати кошти державної підтримки на такі фермерські програми:

- Відшкодування за оплату проектів відведення землі;
- Компенсація за придбання першого трактора, автомобіля, комбайна;
- Компенсація вартості будівництва тваринницьких приміщень;
- Фінансова допомога на придбання основних засобів виробництва;
- Фінансова допомога на придбання поголів'я худоби та птиці;
- Відшкодування частини витрат страхових платежів;
- Природоохоронні заходи.

Рекомендуємо органам регіональної влади стимулювати розвиток фермерства за рахунок коштів місцевих бюджетів. Спрямовувати ці кошти на будівництво об'єктів виробничого та невиробничого призначення, житла, проведення землеустрою, тощо.

#### **4.4 Механізми публічної політики України при наданні продовольчої допомоги та інструменти її реалізації в адресному форматі**

В даному розділі розглядаються механізми формування та реалізації політики України у сфері забезпечення купівельної спроможності населення, з метою забезпечення економічного доступу до продуктів харчування. Низька купівельна спроможність українського населення завжди була в центрі уваги Уряду, особливо у неврожайні роки, коли відбувалось підвищення цін на більшість продуктів харчування. Одним з інструментів стримування підвищення цін в попередні роки застосовувався контроль над цінами шляхом встановлення граничного рівня рентабельності для виробників, і граничного розміру націнок для роздрібних торговців [34]. Однак із зростанням цін на зернові, політика втручання ставала все більш дорогою з економічної точки зору, тому в деяких регіонах пряме державне втручання було замінено прямими виплатами бідним верствам та іншим уразливим групам населення.

В той час як державне втручання зі стримування цін на продовольство визнане неефективним в усіх країнах світу, з огляду на негативні економічні наслідки, які воно спричиняє, грошові трансферти та продовольчі пакети у фізичному форматі – відіграють важливу роль у наданні продовольчої допомоги бідним та іншим уразливим верствам населення. При цьому процеси з визначення потреб і можливостей в наданні такої допомоги, а також ролі різних стейкхолдерів в її розбудові за регіональною та соціальною специфікою, врегульовується десятками нормативних актів, що мають бути проаналізовані за релевантністю до українського правового поля та соціального становища. Інноваційна модель ефективної системи адресної допомоги у продуктах харчування вразливим верствам

населення, європейського формату та інших розвинених країн світу, передбачає високі рівні достовірності вихідної інформації щодо визначення потреб вразливих верств населення, й належний захист інформації про соціальний стан отримувачів допомоги, а також оперативне надходження інформації про стан задоволення продовольчих потреб. Загалом можна виокремити переваги адресної харчової допомоги порівняно з чинним державним ціновим регулюванням продуктів харчування, а саме:

- адресна допомога краще забезпечує соціальну справедливість, оскільки неодмінною умовою її надання є малозабезпеченість. Отже, держава підтримуватиме лише тих, хто найбільше цього потребує;
- адресна допомога ефективніша, оскільки цільовий характер адресної допомоги дає змогу не розпорошувати ресурси, а спрямовувати їх тим особам і на ті цілі, які є пріоритетними. Це дає можливість збільшити підтримку найбільш вразливих верств населення за інших рівних умов;
- адресна допомога забезпечує ринкові розрахунки між різними економічними агентами, що сприяє поліпшенню фінансового стану підприємств – надавачів адресної допомоги у продуктах харчування;
- вартість адресної допомоги у продуктах харчування для бюджету може бути чітко підрахована.

Правова основа для встановлення, затвердження та застосування прожиткового мінімуму в Україні базується на положеннях ратифікованих міжнародних актів {35}, згідно з якими прожитковий мінімум є вартісною величиною достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості. Відповідно до статті 4 Закону України "Про прожитковий мінімум" прожитковий мінімум встановлюється Кабінетом Міністрів України після проведення на принципах соціального партнерства науково-громадської експертизи сформованих наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та затверджується Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік. У 2015 році проведено чергову науково-громадську експертизу наборів та схвалено їх новий склад, а 11 жовтня 2016 року вперше за останні шістьнадцять років постановою Кабінету Міністрів України № 780 оновлені набори продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг для основних соціальних і демографічних груп населення було затверджено.

Однак, зміна прогнозу динаміки цін на ключові товари і послуги у сфері українського виробництва та реалізації продовольчих товарів, через відміну Кабінетом Міністрів України державного регулювання цін, за даними Державної служби статистики України, станом на 1 жовтня 2017 року, призвело до зростання ціни на споживчому ринку з початку року вже на 10,2 %. Проте, відповідного перерахунку прожиткового мінімуму у 2017 році проведено не було і змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" не внесено, що свідчить про використання при розрахунку прожиткового мінімуму на 2018 рік завідомо заниженого показника базового державного соціального стандарту, що не враховує навіть поточний ріст цін на споживчі товари і послуги.

Крім того, потребує нагального вдосконалення методологія визначення прожиткового мінімуму, яка в умовах соціально-економічних реалій ринкової економіки не здатна забезпечити відображення фактичних потреб та споживання людини.

Прожитковий мінімум в Україні не відповідає вимогам сучасної людини та об'єктивно не здатний задовольнити її основні потреби в усіх соціально-демографічних групах на фізіологічному та соціальному рівнях, про що зауважує Спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок. Цей висновок було зроблено в результаті проведення науково-громадської експертизи наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг на національному рівні представниками об'єднань профспілок.

З огляду на зазначене, можна констатувати, що попри низку законодавчих змін, недавні перегляд і затвердження оновлених наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, а також Методики визначення прожиткового мінімуму {36}, особливих позитивних зрушень у формуванні розміру прожиткового мінімуму для затвердження у законі про Державний бюджет України на 2018 рік не відбулося, і вкотре його встановлення проводилося не відповідно до правової бази регулювання даної сфери правовідносин, а, як відмітило Міністерство фінансів України, "на основі врахування фінансових можливостей бюджетів усіх рівнів, бюджету Пенсійного фонду та інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування".

Відтак, поданий Кабінетом Міністрів України у проекті Закону України "Про Державний бюджет України на 2018 рік" (реєстр. № 7000) прожитковий мінімум потребує перегляду у бік збільшення з метою забезпечення виконання ним своїх функцій як основного інструменту реалізації соціальної політики та визначення рівня життя в країні.

Вироблення повноцінно обґрунтованого розуміння цільових параметрів продовольчого благополуччя, факторів його забезпечення за рахунок податкових, закупівельних чи інтерактивних механізмів (в форматі електронних ваучерів для уразливих категорій населення) потребує вироблення нових форм взаємодії між регіонами а також прозорості оцінки стану продовольчої безпеки для кожного регіону. Діючі цільові програми, що визначають продовольчі норми для шкільних, лікувальних, рекреаційних закладів та спецхарчування для специфічних груп споживачів (діабетики) потребують удосконалення та активізації.

У проекті Єдиної комплексної стратегії та плану дій з розвитку сільського господарства та сільських територій України на 2015-2020 роки, який підтримала Національна рада реформ при Президентові України, зроблена оцінка поточної моделі продовольчої безпеки, що зосереджена виключно на фізичній доступності окремих продовольчих товарів та їхніх цінах шляхом регулювання торгівлі, ринкових інтервенцій та цін, а не на окремих малозабезпечених категоріях населення {37}. Цей документ ще раз підкреслює необхідність змінити політику продовольчої безпеки відповідно до міжнародного досвіду. При цьому у проекті Єдиної комплексної стратегії зазначається, що головною метою має стати запровадження такої політики продовольчої безпеки, яка б забезпечувала фізичний та економічний доступ до безпечних достатніх та поживних харчових продуктів, зокрема для незабезпечених верств населення. До пріоритетних заходів віднесено впровадження програм продовольчої допомоги для незабезпечених верств населення, що передбачає ініціювання запровадження системи адресної допомоги на продовольство для найуразливіших верств населення, а також оцінку бюджетних та адміністративних вимог до підготовки і втілення цих програм з урахуванням регіональної специфіки та можливостей міжнародної співпраці.

Діюча система державного регулювання оптових цін та підтримки у забезпеченні продовольчими продуктами вразливих верств населення має бути проаналізованою і вдосконаленою за результатами діалогу та дискусій із стейкхолдерами як національного так і міжнародного рівнів, з урахуванням кращих світових практик, в якості проектів нормативно-правових актів, і програм їх суспільної підтримки з можливостями активування соціального підприємництва та міжнародного партнерства. Офіційне визначення та цільове забезпечення мінімальних й оптимальних норм продовольчого забезпечення населення є визначальним для належного розвитку національного людського капіталу як на індивідуальному, так і суспільному рівнях.



Визнаючи проблематику забезпечення продовольчих норм для різних груп населення, сформовані національні законодавчі інструменти та механізми для забезпечення необхідних норм продовольства в розрахунку на окремі соціальні групи. Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», визначаючи надавачів державної допомоги (органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю, а також юридичні особи, що діють від їх імені та уповноважені розпоряджатися ресурсами держави чи місцевими ресурсами і ініціюють та/або надають державну допомогу), визначає форми державної допомоги (Стаття 4), що полягають у передачі ресурсів держави чи місцевих ресурсів окремим суб'єктам господарювання, а також уможливають втрати доходів відповідних бюджетів, і допустимість держдопомоги (Стаття 6).

Механізми виявлення та забезпечення окремих уразливих соціальних груп, які потребують адресної допомоги у забезпеченні продуктами харчування в Україні, не диференційовані, але для вирішення цієї проблеми можуть бути вироблені підзаконні акти в рамках наявних правових форматів.

Адресність продовольчої допомоги – це надання *персональної* допомоги у продуктах харчування найбільш нужденним громадянам або сім'ям з урахуванням матеріального стану та середньомісячного сукупного доходу, що підтверджується відповідними документами, і перевіряється у ході обстеження матеріального стану осіб, у тому числі їх доходів. Тобто, сутність адресності продовольчої допомоги полягає у забезпеченні підвищення доходу нужденних для придбання продуктів харчування першої необхідності, або прямого забезпечення необхідним набором продуктів харчування при мінімальних затратах та максимальній віддачі від витрачених засобів.

Адресність продовольчої допомоги надає можливість:

- збільшити розмір допомоги найбільш нужденним верствам населення в межах наявного бюджету програми продовольчої допомоги;
- досягнути заданого ефекту за найменших витрат бюджетних коштів, що поліпшує використання виділених державних коштів – шляхом спрямування допомоги цільовим категоріям населення, запровадження підходів прозорого урядування та тісної взаємодії з громадськістю.

Адресність дозволяє збалансувати наявні потреби та ресурси, збільшуючи розмір продовольчої допомоги – найменш забезпеченим верствам населення в межах наявного бюджету програми соціальної допомоги (максимізація ефекту допомоги), або досягнути заданого ефекту за найменших витрат бюджетних коштів (мінімізація витрат). Поставлена мета досягається за рахунок вироблення інноваційних механізмів соціального партнерства, в організації всього процесу спрямування коштів цільовими категоріями населення.

Адресність є найбільш визнаним в світі інструментарієм програм боротьби з бідністю, вирішення продовольчих потреб під час стихійних лих та спричинених ними міграцій населення, інших комплексних чинників потреб у продовольчій допомозі, і скорочення витрат на всіх організаційних рівнях.

Часто адресна допомога має цільовий характер. Наприклад, у США малозабезпечені громадяни для збалансованого харчування можуть отримувати адресну допомогу за програмою “купонів на їжу” (food stamps). Ця допомога може використовуватися на придбання харчових продуктів, але не може бути використана на алкогольні чи тютюнові вироби, вітаміни, медикаменти та інші нехарчові товари. Адресна допомога може надаватися у грошовій і негрошовій / натуральній формах {38}.

На відміну від чинних програм універсальної соціальної допомоги (за якими державна допомога призначається всім громадянам незалежно від їх соціального і матеріального стану), має бути розроблена пріоритетна система боротьби з бідністю в якості адресної допомоги в продовольчому забезпеченні, що буде призначатись лише громадянам з вразливих верств населення. Навіть в розвинутих країнах ЄС, які більше за інші просунулися у питаннях

надання універсальної допомоги на дітей, освіту і соціальне медичне страхування, і в яких прийняті закони про мінімальну заробітну плату, допомогу в працевлаштуванні тощо, існують адресні програми соціальної допомоги як "останній засіб" захисту найуразливіших верств населення, включно з продовольчим забезпеченням. Попри певні відмінності у наборі програм соціальної допомоги США також застосовують тією чи іншою мірою принцип адресності.

Адресна продовольча допомога не має на меті замінювати державну політику, що реалізується в Україні для боротьби з бідністю та соціальним відторгненням, зокрема політику, необхідну для запобігання маргіналізації уразливих груп населення та малозабезпечених верств населення, а також запобігання підвищенню ризику бідності та соціальної відчуженості.

Процес реформування місцевого самоврядування надає посилені інструменти забезпечення прозорості управління наданням державної соціальної допомоги. Згідно Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям {39}, "У разі утворення об'єднаної територіальної громади заяви з необхідними документами для призначення державної соціальної допомоги приймаються уповноваженими особами, що визначені виконавчими органами об'єднаної територіальної громади, та передаються відповідним органам соціального захисту населення". Під час вибіркового обстеження матеріально-побутових умов сім'ї має бути враховано, що малозабезпечена сім'я має додаткові джерела для існування (та їх зазначення у декларації про доходи та майно), зокрема можливість отримання доходу від утримання худоби, птиці, інших тварин; дохід від народних промислів, використання наявної сільськогосподарської техніки, вантажної машини, мікроавтобуса тощо. При цьому також може бути рекомендоване опрацювання методики обстеження та нарахування субсидій у натуральному вигляді – навчання і підтримки впровадження нових технологій мікро-виробництва, рекультивації земельних ділянок, кооперування в заготівлі та переробці продукції і можливого отримання доходу від цього; постачання продуктивних тварин чи насіння за досвідом численних програм ФАО та у співпраці з ними.

Відзначаючи стали тенденцію до щорічного збільшення обсягів виплат допомоги малозабезпеченим сім'ям, Рахункова палата водночас констатує {40} необхідність удосконалення, з урахуванням міжнародного досвіду, стратегії і механізму надання допомоги малозабезпеченим сім'ям у напрямках спрощення процедури її призначення та перевірки достовірності задекларованих доходів отримувачів, забезпечення громадянами, що перебувають у стані нужденності, цільового спрямування одержаних коштів на задоволення їх першочергових потреб, запобігання утриманським настроям серед одержувачів допомоги, але досі ці потреби не знайшли вирішення.

Висновки Рахункової палати свідчать про необхідність забезпечення доступу до даних державних реєстрів фізичних осіб - платників податків, нерухомості, земельного кадастру та власників транспортних засобів для низки органів праці та соціального захисту населення згідно чинному законодавству, а також вдосконалення існуючих порядків взаємодії з відповідними державними органами, зокрема щодо механізму своєчасного виявлення відомостей, які унеможливають призначення або подовження виплати допомоги. Паралельно наголошується на потребі актуалізації Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги {41}, щодо критеріїв оцінки незареєстрованих негрошових доходів, а також при визначенні доходів від земельних ділянок. Наголошується, що встановлений механізм контролю за достовірністю інформації, наданої одержувачами допомоги, є недостатньо оперативним і дієвим, що створює значні можливості для зловживань та нецільового використання коштів, коли необхідної допомоги позбавлені найуразливіші категорії громадян.

Недосконалі механізми контролю та формальна відповідальність одержувачів допомоги за достовірність наданої інформації створюють сприятливі умови для можливих зловживань і неправомірного отримання допомоги, що можуть бути значно скорочені при введенні прозорих методів обчислення та надання допомоги в уніфікованій системі електронних реєстрів. Передбачені Рішенням 5-5 заходи потребують вирішення із застосуванням сучасних технологій цифрової економіки, а саме:

- забезпечити дотримання вимог Закону України "Про прожитковий мінімум" {42} щодо оновлення наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та встановлення на їх основі реального прожиткового мінімуму;

- розробити та надати в установленому порядку Верховній Раді України законопроект щодо внесення змін до Закону "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" {43} у частині посилення відповідальності за приховування інформації або навмисне чи ненавмисне надання одержувачами допомоги недостовірної інформації, яка впливає на рішення про її призначення та продовження виплати;

- удосконалити механізм призначення і надання допомоги малозабезпеченим сім'ям у напрямі його спрощення й уніфікації (за прикладом надання житлових субсидій);

- рекомендувати місцевим держадміністраціям та міським радам провести модернізацію програмного забезпечення відповідних органів праці та соціального захисту населення, які призначають і встановлюють розмір допомоги малозабезпеченим сім'ям, з метою їх технічної спроможності оперативно одержувати інформацію з державних реєстрів та баз даних інших державних органів та установ.

Як свідчить світовий досвід, для прозорого та оперативного управління системами продовольчої безпеки значно ефективніше використовувати уніфіковані між регіонами і навіть у міжнародних масштабах електронні реєстри надання допомоги і обліку уразливих груп населення, зокрема в адресному форматі. Діючий механізм ведення та обробки персональних *Актів обстеження матеріально-побутових умов сім'ї* {44}, а також проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення {45}, можуть бути багаторазово вдосконалені за рахунок сучасних цифрових технологій і механізмів належного урядування.

Прожитковий мінімум для родини — визначається для кожної родини залежно від її складу відповідно до законодавчих положень {46} для осіб, які відносяться до основних соціальних і демографічних груп населення, як *вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування*, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

До стабілізації економічного становища в Україні розмір державної соціальної допомоги визначається з урахуванням рівня забезпечення прожиткового мінімуму. Рівень забезпечення прожиткового мінімуму встановлюється виходячи з реальних можливостей видаткової частини Державного бюджету України і затверджується одночасно з прийняттям закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

На даний момент, прожитковий мінімум значно відстає від реальних потреб людини у матеріальних благах, особливо він є недостатнім по продовольчому забезпеченню. Малозабезпечена родина — це родина, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для родини.

В той же час, адресна допомога має активувати механізми розрахунку індикаторів та граничних критеріїв, згідно визначених урядом процедур, що потребують узгодження між собою – та зі світовими програмами продовольчої допомоги {47, 48}. На цій підставі, Комітетом Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного

забезпечення було рекомендовано: *державна продовольча допомога повинна зміцнювати соціальну єдність, сприяючи зменшенню рівня бідності та, в кінцевому підсумку, подолання найгірших форм бідності в Україні, підтримуючи національні програми, які надають нефінансову допомогу для полегшення доступу до продовольства та суттєвої матеріальної скрути та / або сприяють соціальному включенню найбільш вразливих осіб. Адресна продовольча допомога повинна пом'якшити форми крайньої бідності з найбільшим впливом соціального відчуження, таким як безпритульність, дитяча бідність та позбавлення їжі.*

В результаті проведеного аналізу автори дійшли висновку, що низька купівельна спроможність українського населення завжди була в центрі уваги Уряду, особливо у неврожайні роки, коли відбувалось підвищення цін на більшість продуктів харчування. Одним з інструментів стримування підвищення цін є впровадження контролю над цінами шляхом встановлення граничного рівня рентабельності для виробників і граничного розміру націнок для роздрібних торговців. Однак із зростанням цін на зернові така політика державного втручання ставала все більш дорогою з економічної точки зору, тому в деяких регіонах пряме державне втручання було замінено прямими виплатами бідним верствам населення. В той час як державне втручання дороге коштує, з огляду на негативні економічні наслідки, які воно спричиняє, і є за своєю суттю неефективним у наданні допомоги малозабезпеченим верствам населення, але такі заходи є несистемними. Запровадження загальнодержавної адресної продовольчої допомоги в Україні повинно пом'якшити форми крайньої бідності з найбільшим впливом соціального відчуження, таким як безпритульність, дитяча бідність та позбавлення їжі.

## **5. Альтернативні варіанти розв'язання проблеми**

### **5.1 Формування альтернативних варіантів вирішення проблеми**

Метою даного розділу є проаналізувати три альтернативні варіанти розв'язання проблеми. Вибір альтернативних рішень спирався на обговорення зі стейкхолдерами, за наступним форматом:

1. Залишити все без змін;
2. Впровадження електронних карток продовольчої допомоги через торгові мережі;
3. Впровадження електронних карток продовольчої допомоги через фермерську асоціацію.

Аналізування та обговорення стану продовольчої безпеки в Україні здійснювалось з урахуванням опрацювання й уточнення статистичної інформації за власними дослідженнями в пілотних регіонах – Житомирському, Київському, Одеському і Дніпропетровському (й 5-ти пунктах районного і селищного рівнів, додаток 1), визначених на стадії планування підготовки представленого аналітичного документу, на рівні точкових обстежень, а також участі в семінарах та воркшопах різного масштабу (локальних, регіональних, загальнонаціональних та міжнародних), за тематикою дослідження. Відбір пілотних регіонів здійснювався згідно з методологією, за попередніми контактами при плануванні аналітичного документу, де були визначені прояви найбільшої суспільної активності щодо вирішення проблематики продовольчої безпеки на ефективному рівні.

Підставою для державного втручання встановлено неспроможність чинних механізмів регулювання ринку вирішити проблему продовольчого забезпечення малозабезпечених верста населення України з огляду на соціальні, моральні та політичні чинники.

Категоризація стейкхолдерів здійснювалась з урахуванням правових норм національного і міжнародного рівнів за тематикою продовольчої безпеки, і була значно розширена в процесі проведення зустрічей та обговорень з представниками 58-ми установ та організаторами заходів (додатки 2, 3). За уточненнями в процесі виконання досліджень,

запропоновані такі угруповання за тематикою проекту (з відповідним рівнем охоплення представників групи):

*НГО, фермерські асоціації, міжрегіональні мережі (6);*

*Міжнародні проекти та заходи (11);*

*Продовольча безпека й соціальне підприємництво для ВПО та інвалідів (5);*

*Консалтинг і дорадництво за тематикою продовольчої безпеки, застосування ікт - технологій в аграрно-продовольчому секторі (8);*

*Органи центрального, місцевого врядування та їх структурні підрозділи (10);*

*Науково-освітні, дослідницькі установи, комунікативна площадка з фермерами та цільовими групами споживачів продовольчих продуктів, потенційні регіональні центри для підготовки та впровадження пілотних проектів з надання адресної продовольчої допомоги; Програми перепідготовки персоналу, зокрема держслужби (13);*

*Підприємництво і консалтинг за напрямками поставок кормових, ветеринарних препаратів і оцінки безпечності продовольчої продукції; соціальний бізнес за напрямом продовольчої допомоги (5).*

За результатами опитувань, публічних дискусій та персонального анкетування найбільш зацікавлених учасників в розбудові подальших суспільних програм продовольчої безпеки серед представників всіх зацікавлених соціальних груп за тематикою проекту, було достеменно визначено загальну занепокоєність неефективною ситуацією у вирішенні продовольчої безпеки в Україні, що потребує акумулювання намірів і подальших планів дій, вироблення різноманітних варіантів налагодження процесу управління адресною продовольчою допомогою, організації пілотних проектів в регіонах за повним спектром завдань адресної продовольчої допомоги у прозорому форматі (від проведення розрахунків до спрощення процедур надання допомоги і головне – надання можливості отримувачам допомоги вільного вибору постачальника продуктів харчування).

За розробленою авторами анкетною (додаток 4), було отримано 32 варіанти відповідей, опрацювання яких підтверджує зорієнтованість респондентів на залучення кращого світового досвіду у вирішенні питань забезпечення продовольством в поєднанні з сталим природокористуванням. При цьому серед найважливіших завдань для подальшого вирішення проблеми продовольчого забезпечення при розбудові національної системи адресної допомоги було відзначено переважною більшістю голосів:

Визначення категорій громадян, що найбільше потребують допомоги;

Визначення якісних потреб для надання продовольчої допомоги;

Налагодження процесів оперативного надання допомоги в місцевих громадах, безпосередньо від фермерів до цільових груп;

Залучення фермерських об'єднань виробничого і громадського формату;

Залучення громадських та урядових інституцій для відбору екологічно чистих і безпечних продуктів харчування;

Донесення можливостей вибору між різними типами використання допомоги (пряма доставка від фермерів чи звичайні заклади торгівлі).

Всі опитані респонденти схилиються до практики з використання електронних ваучерів для здійснення адресного надання допомоги, але звертають увагу на потребу врахування і можливості тимчасового застосування персоніфікованих паперових карток для окремих вікових категорій та регіонів проживання громадян, де застосування цифрових технологій може бути ускладнене.

Учасники опитувань закликають не втрачати бажання подолати труднощі, починаючи роботу над такою складною програмою, що розвивається в світі вже кілька десятиліть, але майже не відома в Україні; звертають увагу на балансування поживних речовин при наданні допомоги, особливо для пенсіонерів; наголошують на потребі проведення спеціальних просвітницьких заходів чи розповсюдження матеріалів щодо кращих світових практик надання адресної продовольчої допомоги; пропонують співпрацю на всіх рівнях зі створення електронного та організаційного рівнів системи, зокрема із залученням ВПО та мешканців Східних територій країни, а також вироблення партнерських програм з фермерами. Виявлені стейкхолдери проявляють гаряче бажання долучитись до наступних етапів співпраці при виробленні різних форм проекту та реалізації програм продовольчої безпеки в Україні, зокрема в форматах публічних дискусій на тематичних заходах, що поєднуюватимуть представників різних регіонів та соціальних груп, а також шляхом організації обговорень та опитувань в форматі фокус-груп чи індивідуальних консультацій, в рамках діючих нормативно-правових актів, завдань їх вдосконалення і можливостей міжнародної співпраці.

## 5.2 Альтернатива 1. Залишити все без змін

Альтернатива, яка полягає у незмінності механізмів щодо врегулювання проблеми, передбачає залишити все так як є, у форматі складних розрахунків, фактично в ручному режимі для кожного конкретного випадку, без врахування регіональної специфіки та впливу надання загальної грошової допомоги – безпосередньо на стан продовольчого забезпечення громадян. На сьогоднішній день, державна політика щодо допомоги малозабезпеченим родинам призначається і виплачується у грошовій формі особам, які постійно проживають на території України та мають середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для родини.

Середньомісячний сукупний дохід сім'ї визначається згідно з Методикою обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги {49}, що затверджується Мінпраці, Мінекономіки, Мінфіном, Держкомстатом і Держкомсім'ямолоддю. Процедури ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності при наданні соціальної допомоги, ведення карток і книг аналітичного обліку, визначаються окремими методичними рекомендаціями {50, 51}.

*Приклад розрахунку допомоги малозабезпеченим сім'ям у 2018 році:* Сім'я складається з 4 осіб (двоє дітей – 10 та 5 років, батько та мати), середньомісячний дохід сім'ї – 3000 грн. Середньомісячний дохід визначається шляхом підсумування всіх доходів родини за попередні шість місяців перед зверненням за допомогою та діленням суми всіх цих доходів за шість місяців на 6, тобто визначає середню суму ваших доходів за один місяць. Які доходи враховуються, а які ні, і в якому обсязі держава гарантує обсяг допомоги з урахуванням складу кожної родини – визначається з урахуванням даних Закону України про державний бюджет на відповідний рік (це статті 7 та 9 ЗУ про державний бюджет). Так, з 01.01.2018 року родині, зазначеній в прикладі держава гарантує: на дорослих — 370,02 грн. (1762 грн. прожиткового мінімуму помножуєте на 21 %); на дитину до шести років — 1268,20 грн. (1492 грн. прожиткового мінімуму помножуєте на 85 %); на дитину від шести до вісімнадцяти років — 1581,00 грн. (1860 грн. прожиткового мінімуму помножуєте на 85 %).

З 1 січня 2018 року рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення допомоги для сім'ї становить: 3589,24 грн. (370,02 грн. x 2 працездатних + 1268,20 грн. x 1

дитина до 6 років+ 1581,00 дитина від 6 до 18 років). Розмір допомоги з січня 2018 році становить 589,24 грн. (3589,24– 3000,00). Тобто віднімаєте те, що держава гарантує від того, що ви фактично маєте в родині.

Оскільки в цілому родина за прикладом має право на допомогу за доходами, відповідно до цієї суми 589,24 грн. буде ще додано 10% на кожну дитину, як зазначалось вище.

Максимальний розмір державної соціальної допомоги з урахуванням збільшення її розміру на кожну дитину, яка входить до складу малозабезпеченої сім'ї, не може бути більшим за прожитковий мінімум для сім'ї».

08 червня 2015 року Президент підписав Закон України «Про внесення змін до статті 7 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» щодо соціального захисту сімей, члени яких мають у власності чи володінні земельні ділянки» {52}. Згідно з законом, розширюється коло сімей, які матимуть право на призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. До таких сімей закон відносить сім'ї, у власності чи володінні яких є земельна ділянка, незалежно від розміру такої земельної ділянки – але ніякі стимули для покращення продовольчого забезпечення таких родин (з урахуванням світового досвіду) не пропонуються.

Процеси управління державними фондами продовольчої допомоги, що мають аналізуватись згідно до Наказу Мінекономрозвитку України від 15.03.2013 № 253 Про затвердження Методичних рекомендацій застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності {53}, не підкріплені прозорою звітністю. Результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям {54}, переконливо свідчать про недосконалість нормативно-правового регулювання та організаційного забезпечення використання коштів державного бюджету на надання допомоги малозабезпеченим сім'ям, порядку її призначення та контролю за виплатою є недосконалим, що призводить до зниження ефективності використання бюджетних коштів. Відзначається, що офіційно затверджений прожитковий мінімум, який є основою для визначення права на призначення соціальної допомоги, а також мінімальної заробітної плати, пенсії та інших державних соціальних гарантій і стандартів, у грудні 2015 року був майже вдвічі менший за фактичний (1,3 тис. грн проти 2,5 тис. грн., визначених Мінсоцполітики). Це свідчить, що фактично малозабезпечених сімей в Україні більше, але значну частину з них права на отримання відповідної допомоги позбавлено. При цьому набір продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, вартість якого має відображати прожитковий мінімум, у порушення вимог Закону України "Про прожитковий мінімум", не переглядався Кабінетом Міністрів України з 2000 року (мав бути переглянутий тричі). П. 2.4 рішення визначає потребу запровадження відкритих даних, констатує, що низка органів праці та соціального захисту населення всупереч чинному законодавству не має доступу до даних державних реєстрів фізичних осіб - платників податків, нерухомості, земельного кадастру та власників транспортних засобів, а існуючі порядки взаємодії з відповідними державними органами та норма п. 27 Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям щодо механізму такої взаємодії не передбачають механізму своєчасного виявлення відомостей, які унеможливають призначення або подовження виплати допомоги.

За результатами цього рішення, були розроблені Норми фізіологічних потреб населення України в основних харчових речовинах і енергії {55}(на заміну документу 18-річної давнини {56}), але актуальність в обґрунтуванні цих норм та дотриманні надалі не аналізується в офіційних джерелах.

*Потенційні переваги.* Серед механізмів що задіяні на сьогоднішній день слід відзначити державну соціальну допомогу, наслідки від застосування якої є результативними, але не достатньо ефективними, в національному та міжнародному форматі (що розкрито в підрозділі 3.1).

*Потенційні недоліки.* Процес імплементації потребує великих адміністративних зусиль, а проблема соціального захисту вирішується лише частково у зв'язку із застарілими



соціальними стандартами, врахування вартості продовольчого кошику відбувається на застарілій нормативно-правовій базі.

### **5.3 Альтернатива 2. Впровадження електронних карток продовольчої допомоги через торгові мережі**

Дана альтернатива передбачає в якості основної форми адресної продовольчої допомоги перерахування на картку коштів з бюджету, на які незаможний зможе купувати продукти. Використовуватися для нарахувань можуть соціальні карти, вже діючі в регіоні, або спеціальні банківські карти, що вводяться для реалізації програми адресної допомоги за участю одного з банків України.

У разі нестабільної ситуації на ринку, гіперінфляції або дефіциту певних необхідних продуктів в країні передбачається механізм отримання продовольчої допомоги в натуральному вигляді, коли громадянин по картці зможе отримувати безпосередньо набір продуктів. Слід запропонувати нову методику визначення потреб. Було б справедливо надавати допомогу з позицій реального прожиткового мінімуму. Ми пропонуємо видавати продуктові картки тим сім'ям, в яких середньодушовий дохід на члена сім'ї менше реального прожиткового мінімуму.

Перерахована на соціальну або спеціальну банківську карту сума повинна підвищувати дохід до рівня реального прожиткового мінімуму. Фінансування продовольчої безготівкової адресної допомоги слід здійснювати як з місцевих, так і з державного бюджету, надавши програмі національний статус. Якщо наближати національну практику до досвіду ЄС та США, де подібні програми вже існують, то в цих країнах громадяни, які значаться в соціальних службах як малозабезпечені, отримують право на отримання спеціальної банківської карти. На неї держава регулярно перераховує субсидії, які можна витратити тільки на продукти харчування. При цьому в ЄС та США продуктові картки також видають в залежності від доходів громадян, а не їх приналежності до певної соціальної групи.

Головна умова для отримання «електронної карти продовольчої допомоги»: кожен член сім'ї повинен бути зареєстрований за однією і тією ж адресою (в одній квартирі чи в одному будинку). Також знадобляться документи, що підтверджують складне матеріальне становище сім'ї. Якщо людина просто ухиляється від роботи, їй буде відмовлено у наданні продовольчої допомоги.

При запровадженні даної альтернативи створюються операційні програми, які повинні ідентифікувати та підтверджувати форми проблем харчування та/або матеріальної бідності, які потребують вирішення, та/або підтримку соціальної інтеграції, а також повинні описувати особливості допомоги найбільш вразливим особам, які будуть надані через Державну службу соціального захисту. Вони повинні включати також елементи, необхідні для забезпечення ефективного та доцільного здійснення адресної продовольчої допомоги.

Органи влади мають прийняти належні заходи для забезпечення належного встановлення та функціонування їх систем управління та контролю, щоб забезпечити впевненість у законному та регулярному наданні адресної продовольчої допомоги. Тому слід зазначити зобов'язання служби соціального захисту стосовно систем управління та контролю їх операційних програм, а також щодо запобігання, виявлення та виправлення порушень законодавства України.

Особи, які потребують на допомогу отримують електронну картку продовольчої допомоги (дебетову банківську карту національної платіжної системи), якою можна буде оплачувати покупки. Зараховані бали, не витрачені протягом місяця, будуть згоряти. Зняти готівку з карти неможливо, але її можна поповнювати.



Витратити кошти можна тільки на продукти харчування першої необхідності. Їх перелік має бути розроблений спільно з Міністерством охорони здоров'я. До рекомендованого асортименту включається борошно, крупи, макарони, картопля, свіжі овочі і фрукти, цукор, сіль, вода питна, яйця, масло рослинне, м'ясо, риба і молочні продукти.

З метою забезпечення ефективного та результативного здійснення заходів адресної продовольчої допомоги, що фінансується з державного та місцевого бюджетів, держава має сприяти співпраці між обласними та місцевими органами влади та організаціями, що представляють громадянське суспільство. Принцип партнерства застосовуватися, щоб максимально ефективно та адекватно реагувати на різні потреби та краще охопити найбільш вразливих осіб. Слід застосовувати закон про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних та про вільне переміщення таких даних {57} (що має запроваджуватись з урахуванням європейських підходів, визначених та іншими ринковими правилами), зокрема в форматі державно-приватного партнерства з дотриманням прав інтелектуальної власності {58} при виробленні процедур, які відповідають вимогам Регламенту (ЄС) № 223/2014 Європейського Парламенту та Ради від 11 березня 2014 року щодо Фонду європейської допомоги найбільш вразливим {59}.

#### Потенційні переваги.

1. впровадження міжнародних стандартів надання адресної продовольчої допомоги;
2. контроль та забезпечення продовольчої безпеки вразливих верств населення;
3. розгалужена торгова мережа;
4. широкий асортимент продуктів харчування.

#### Потенційні недоліки.

1. Початковий етап реалізації потребує великих фінансових затрат;
2. відсутність державного органу з досвідом впровадження електронних карток продовольчої допомоги через фермерську асоціацію як на національному так і на регіональному рівні.

В процесі проведених нами опитувань стейкхолдери звернули увагу на новий рух в торгівельних та ресторанных мережах світу щодо зменшення харчових відходів та витрат на їх утилізацію – через мережі безкоштовних їдалень чи інших форм розподілу продовольства, яке майже витратило термін зберігання і не отримало споживчого попиту, але може бути успішно використане у формі благодійництва чи соціального підприємництва {60}. Проект в Фінляндії отримав підтримку Європейського соціального фонду і зібрав 30 тис. євро завдяки краудфандингу {61}, подібні ініціативи народжуються в Угорщині і знаходять підтримку за програмами ООН (зокрема зменшення впливу біологічних відходів на довкілля).

### **5.4 Альтернатива 3. Впровадження електронних карток продовольчої допомоги через фермерську асоціацію**

Слід зазначити, що ця альтернатива адресної продовольчої допомоги націлена на допомогу місцевим товаровиробникам. Взяти участь у програмі зможуть всі фермерські господарства, які є членами асоціації фермерів, що пройшла сертифікацію для участі у програмі адресної продовольчої допомоги та якщо вони приймають до оплати банківські карти і налаштують обладнання для підрахунку балів.

Участь фермерів у реалізації продуктів харчування через програму адресної продовольчої допомоги вразливим верствам населення може відігравати важливу роль у підвищенні доступності високоякісної свіжої їжі. Фермери можуть реалізовувати свою продукцію для отримувачів допомоги як напряму так і через фермерські ринки. Перевага фермерських ринків у тому, що вони, як правило, пропонують більш високий відсоток свіжих фруктів і овочів у порівнянні з роздрібними магазинами. Крім того, як свідчить досвід ЄС, ринкова модель фермерської торгівлі є більш гнучкою ніж інші види роздрібною торгівлі, а фермерські ринки потребують меншого капіталу для введення в експлуатацію. Фермерські ринки також мають потенціал для зміцнення місцевої економіки різними шляхами. Наприклад, оскільки фермерський ринок є прямим каналом розподілу від фермера до споживача, даний вид збуту є бажаною торговельною точкою для фермерів і, таким чином, може зміцнити сільські громади, які оточують ринок.

Для того, щоб фермерські ринки України були загальноприйнятною моделлю, яка характеризується доступом до здорового харчування, ці ринки забезпечують можливість приймати електронні картки адресної продовольчої допомоги. Фермерський ринок дійсно може покращити рівень харчування у сільських громадах з низьким рівнем доходу та низьким рівнем доступу до існуючої розгалуженої торгової мережі в районних та обласних центрах. Однак можуть виникнути серйозні проблеми, пов'язані з доступністю фермерських ринків для міського населення.

Ринки фермерів потребують часу та капіталу для введення в експлуатацію. Від залучення фермерів до навігаційного районування існує безліч завдань, пов'язаних із заснуванням фермерського ринку. Транспортне сполучення може бути викликом як у міських, так і сільських районах. Люди, що живуть у сільській місцевості, можуть не мати доступу до системи громадського транспорту і навіть для людей, що живуть у містах, громадська транспортна система може бути неефективною. За досвідом ЄС та США, існує потенціал поліпшення транзитної системи – завдяки переміщенню автобусних зупинок ближче до ринків фермерів, або через створення додаткових зупинок {62}.

Фермери можуть розглянути питання співпраці з партнерами із ОГС для забезпечення транспортування адресної продовольчої допомоги для людей похилого віку або людей з особливими потребами безпосередньо до місця їх проживання. Для цього органи соціальної допомоги можуть надавати таким категоріям отримувачів адресної допомоги можливість придбання продуктів харчування з використанням паперових ваучерів.

Фермерські ринки повинні бути зручно розташовані в просторі, який добре використовується спільнотою, або знаходиться в центральній частині міста чи селища. Парки, рекреаційні та молодіжні центри є чудовими прикладами громадських просторів. Наприклад, ринок, розташований неподалік молодіжного центру чи дитячого саду, може стати зручним місцем для батьків, щоб їм придбати продукти харчування.

Мета даного напряму полягає у становленні та стабільному функціонуванні розгалуженої системи сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів та їх об'єднань, які дозволять фермерам разом з іншими аграрними виробниками отримати найвищий зиск від запровадження адресної продовольчої допомоги, забезпечуючи при цьому можливість максимально зосередити свою увагу на ефективнішому використанні свого виробничого потенціалу. Мотиваційною основою розвитку кооперації для фермерів є протистояння експансії спекулятивно-посередницького бізнесу; надходження прибутку не лише від виробництва, але й від інших стадій маркетингового ланцюжка виробленої продукції; доступ до великомасштабних ринкових операцій; використання професійного управлінського персоналу; поділ ризику та відповідальності тощо.

Розвиток кооперативних відносин у фермерському секторі передбачає три пріоритетні завдання:

- залучення фермерів і приватних землевласників до членства в існуючих сільськогосподарських обслуговуючих кооперативах;
- створення нових сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, націлених на участь

- у системі адресної продовольчої допомоги малозабезпечених верств населення;
- активізація участі фермерів в роботі кредитних спілок.

В даний час важливим є забезпечення участі фермерів в роботі районних агроторгових домів, що працюють як багатофункціональні обслуговуючі кооперативи в районах. Такі кооперативи об'єднують сільськогосподарських товаровиробників різного організаційно-правового статусу, формують великі товарні партії й здійснюють збут продукції своїх клієнтів-власників, забезпечують їх необхідними матеріально-технічними ресурсами, надають їм інформаційно-консультаційні та інші послуги. При цьому вони не беруть на себе права власності на продукцію та ресурси, а діють як ринкові агентства, отримуючи плату за надані ними послуги в межах, які встановлюють самі клієнти-власники. Кооперативні агроторгові дома не ставлять на меті отримання прибутку, тобто вони надають послуги своїм членам на неприбутковій основі.

Для забезпечення участі фермерів в роботі кооперативних агроторгових домів їх директорам разом з дирекцією обласних товарних агропромислових бірж та головами районних асоціацій фермерів необхідно зробити аналіз та провести відповідну роботу з фермерами на районному рівні, щоб довести переваги кооперативного маркетингу. При цьому слід забезпечити дотримання агроторговими домами законодавчо визнаних принципів кооперації й здійснення їх діяльності у відповідності з концепцією кооперативного підприємства в ринковій економічній системі.

Інший тип сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, до участі в роботі яких слід залучати фермерів, - це кооперативи при сільських громадах. Вони створюються дрібними сільгоспвиробниками для отримання послуг, пов'язаних з веденням господарств, а саме: обробки земельних ділянок, заготівлі й збуту продукції, в тому числі в адресному форматі спільного використання складної та дорогої техніки, матеріально-технічного постачання, штучного осіменіння тварин, інформаційно-консультаційних послуг тощо. Отже, забезпечення участі в кооперативах при сільських громадах, що створені за фінансової підтримки обласного бюджету, невеликих фермерських господарств, які лише проходять процес становлення, є важливою складовою даної програми.

Проблема реалізації виробленої продукції базується на трьох причинах: відсутності інформаційно-консультаційної структури в галузі АПК, яка б інформаційно пов'язувала між собою попит і пропозицію; нерозвиненість системи збуту продукції, торгівельних структур; незадовільне забезпечення державою регулятивної та антимонопольної функцій. Виходячи з цього, Асоціація фермерів має поставити перед собою поруч з завданням виробництва конкурентоздатної продукції лобювання створення прозорого аграрного ринку з розвинутою інфраструктурою та зваженим, ресурснозабезпеченим регулятивним впливом держави. Першими кроками повинно стати відновлення повноцінної діяльності біржової торгівлі, забезпечення вільного доступу до неї всіх операторів ринку; розширення мережі оптових плодоовочевих ринків; розвиток торгових домів та забезпечення виконання ними функцій брокерських контор; створення гуртових ринків худоби та проведення аукціонів племінної та товарної худоби; фінансового та організаційного забезпечення державою інформаційно-консультаційної складової, насамперед цінового моніторингу. Регулятивна функція держави повинна базуватися на метричному підході до визначення обсягів дотування сільгосптоваровиробників, базою для якого має бути забезпечення цінового паритету між сільськогосподарською продукцією та основними продуктостворюючими ресурсами. Насамперед паливомастильними матеріалами, мінеральними добривами, засобами захисту, вартістю сільськогосподарської техніки, послуг по збереженню та просуванню продукції та запобіганні зловживань монопольними операторами ринку тощо.

Метою даного напрямку є посилення маркетингової орієнтації діяльності фермерських господарств, їх поступове входження до публічної системи адресної продовольчої допомоги малозабезпеченим верствам населення, активізація підприємницької діяльності фермерів та адаптація до можливих змін ринкової кон'юнктури. Для розвитку фермерського агробізнесу передбачено два пріоритетні завдання:

- використання фермерами маркетингової інфраструктури аграрного ринку;
- організація цінового моніторингу.

Враховуючи те, що фермери та інші приватні землевласники ще недостатньо активно беруть участь у біржовій торгівлі, роботі агроторгових домів, обслуговуючих кооперативів, а також, те що їх продукція практично не представлена на оптових ринках, аукціонах, виставках-ярмарках, передбачається в найближчій перспективі принципово змінити ставлення фермерів до маркетингу власної продукції та зацікавити їх в ефективній співпраці з підприємствами й установами інфраструктури аграрного ринку. Для цього планується за допомогою Головних управлінь сільського господарства і продовольства облдержадміністрацій та обласних товарних агропромислових бірж провести міжрайонні наради з фермерами і приватними землевласниками з розгляду питання активізації їх участі у формуванні й функціонуванні інфраструктури аграрного ринку та розробити техніко-економічне створення фермерських оптових продовольчих ринків, де має реалізовуватись агропродовольча продукція у адресному форматі.

Головним управлінням економіки облдержадміністрацій слід провести підготовчу роботу і забезпечити регулярну участь фермерів та приватних землевласників у тендерних торгах на реалізацію сільськогосподарської продукції. Це сприятиме реальній підтримці сільськогосподарських товаровиробників та посилить конкуренцію на продовольчому ринку в інтересах кінцевих споживачів, в тому числі і малозабезпечених.

Необхідною є організація цінового моніторингу, яка передбачає забезпечення за допомогою управлінь сільського господарства і продовольства райдержадміністрацій формування системи збору, обробки, зберігання та розповсюдження через районні фермерські асоціації та сільські осередки приватних землевласників оперативної інформації про рівень цін на сільськогосподарську продукцію й матеріально-технічні ресурси та зміни, що відбуваються на окремих товарних ринках.

Метою інформаційно - консультативного та наукового забезпечення є формування механізму надходження до фермерів науково - технічної, юридичної, ринкової та іншої інформації, необхідної для успішного ведення господарства, надання їм високопрофесійних консультацій в тому числі безпосередньо в господарствах, формування позитивної думки про місце і роль фермерства в державі.

Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити два пріоритетних завдання:

- організувати інформаційне забезпечення фермерів і створити позитивний імідж фермерському укладу;
- організувати систематичне навчання і підвищення кваліфікації фермерів та приватних землевласників щодо надання адресної продовольчої допомоги малозабезпеченим громадянам.

Якісні зміни інформаційного середовища фермерів планується здійснити, насамперед, шляхом активізації використання засобів масової інформації, регіональної преси, державного телевізійного та радіоефіру.

Підготовку фермерів, підвищення їх кваліфікації доцільно зосередити в аграрних вузах різного рівня акредитації, сільськогосподарських професійних училищах, ліцеях, школах та на базі учбово - навчальних центрів підготовки та перепідготовки кадрів працівників АПК, які наявні в кожній області.

Виробництво конкурентоздатної продукції за рахунок застосування передових енергозберігаючих технологій, спеціалізації та інтенсифікації виробництва є єдиною можливою шляхом розвитку фермерства. Постійний тиск на ціни і необхідність зниження затрат разом з підвищенням продуктивності вимагають дедалі ефективніше використовувати техніку та обладнання, застосовувати нові енергозберігаючі технології.

- Програмою передбачається підтримка постійної співпраці з науково-дослідними установами Української академії аграрних наук, вузівською наукою, галузевим міністерством та іншими носіями нових знань і практичних навичок, насамперед передовими підприємствами всіх форм власності, а також надання допомоги базовим

спеціалізованим фермерським господарствам і кооперативам з метою відпрацювання нових технологій виробництва і надання адресної продовольчої допомоги малозабезпеченим громадянам.

- . Насамперед необхідно відпрацювати всі елементи технологій з застосуванням мінімального та нульового обробітку ґрунту, біологічного землеробства, прийоми і методи здешевлення традиційної технології, мініманізації затрат при інтенсифікації виробництва в інших галузях, і проводити семінари - навчання та сприяти випуску спеціальної літератури з метою ознайомлення широкого загалу фермерів щодо системи надання адресної продовольчої допомоги малозабезпеченим громадянам.

#### Потенційні переваги.

1. Нарощування обсягів споживання свіжої та здорової їжі місцевого виробництва;
2. зниження ризику вживання фальсифікованих продуктів харчування;
3. додатковий механізм захисту сільгоспвиробників;
4. прямий вплив на врегулювання проблеми виробництва та реалізації локальної продукції;
5. залучення організацій громадянського суспільства, а саме: регіональних та національних асоціацій фермерів, благодійних та інших організацій, що опікуються соціальною сферою.

#### Потенційні недоліки.

1. Початковий етап реалізації потребує значних фінансових затрат;
2. відсутність державного органу з досвідом впровадження електронних карток продовольчої допомоги через торгові мережі як на національному так і на регіональному рівні.

## **6. Порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики**

Для визначення оптимального варіанту надання адресної соціальної та продовольчої допомоги необхідно оцінити ці альтернативи за п'ятьма критеріями, що були застосовані за визнаними методичними підходами з оцінювання політик (табл. 4) {63-68}.

*Таблиця 4*

### **Розгляд та оцінювання запропонованих альтернатив**

<b>Критерій</b>	<b>Альтернатива 1</b>	<b>Альтернатива 2</b>	<b>Альтернатива 3</b>
Ефективність	1	3	3
Політична здійсненність	3	1	2
Адміністративна здійсненність	3	1	1
Результативність	1	3	2
Справедливість	1	3	3
Прозорість	1	3	3
<b>Загальна сума</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>14</b>

Для оцінювання альтернативи за критерієм ефективності необхідним є проведення аналізу вигід та витрат, для чого потрібно зібрати широкий набір статистичних даних. Такий досконалий аналіз буде зроблено згодом під час зустрічей у пілотних регіонах. Проте, слід зазначити, що альтернатива 2 вимагає незначних фінансових затрат для створення та нормального функціонування інфраструктури надання продовольчої допомоги через торгові мережі. На відміну від альтернативи 2, альтернатива 3 потребує значних фінансових затрат при організації торгівлі через фермерські ринки, інфраструктура яких в Україні розвинута слабо. Обидві альтернативи торгівлі з використанням електронних карток будуть корисними та можуть допомогти ліквідувати реальні причини неефективності боротьби з проблемою незадовільного продовольчого забезпечення вразливих верств населення.

Щодо політичної здійсненності то ранжування альтернатив демонструє, що альтернатива 2 є найбільш конфліктною через велику зацікавленість багатьох центральних органів влади щодо підпорядкованості новоствореної інфраструктури. Альтернатива 3 передбачає взаємопорозуміння та державно-приватного партнерства, так як її можуть реалізувати асоціації фермерів та інші ОГС у співпраці з органами влади як на національному та регіональному, так і на місцевому рівнях.

Критерій адміністративної здійсненності демонструє, що альтернатива 1 є найкращою, бо вона не потребує ні фінансових, ні технічних ресурсів для впровадження. Альтернатива 2 і 3 потребують підготовки та перепідготовки персоналу для їх адміністрування.

За критерієм результативності, оптимальною є та альтернатива, за допомогою якої продовольча допомога вразливим верствам населення надаватиметься на достатньому рівні на протязі всього року. Альтернативи 2, 3 тут є найкращими. Альтернатива 1 є найгіршою, так як вона вирішує не в повному обсязі проблему недостатнього продовольчого забезпечення вразливих верств населення.

Справедливості можна досягти через соціальний захист вразливих верств населення та виведення їх з бідності. Альтернатива 1 не забезпечує справедливості, так як частково вирішує проблему недостатнього продовольчого забезпечення вразливих верств населення. Альтернативи 2 і 3 є найбільш оптимальними, тому що через надання адресної продовольчої допомоги малозабезпеченим громадянам сприяють вирішенню проблеми.

Щодо прозорості. То впровадження електронних систем надання адресної продовольчої допомоги з використанням електронних карток допоможе мінімізувати рівень корупції та нецільового використання виділених бюджетних коштів.

Отже, відповідно до ключових критеріїв рекомендується впровадити альтернативи 2 і 3, що передбачають впровадження електронних карток для надання адресної продовольчої допомоги через торгові мережі або асоціації фермерів у різних співвідношеннях в залежності від регіональних особливостей.

В умовах глобалізації та інтернаціоналізації економічних відносин суспільний розвиток характеризується стрімкими змінами структурного й інституційного характеру, що пов'язано з переходом країн – світових лідерів від індустріального до постіндустріального устрою, який має інше економічне підґрунтя та суспільну направленість. В умовах ринкової економіки, як свідчить досвід розвинених країн Європейського Союзу, ефективність агропромислового виробництва та продовольчої безпеки значною мірою залежать від державного управління. Державне управління аграропродовольчим комплексом країн ЄС - це складний механізм, що включає інструменти впливу на прибуток фермерів, структуру сільськогосподарського ринку, міжгалузеві й міжгосподарські відносини з метою створення стабільних економічних, правових, соціальних і екологічних умов для розвитку підприємництва та задоволення потреб населення в високоякісних продуктах харчування за соціально доступними цінами. При цьому управління здійснюється відповідними державними органами, що взаємодіють з визначеною системою інститутів, створених як сільськогосподарськими товаровиробниками, так і підприємствами оптової торгівлі, перероблення та реалізації агропродовольчої продукції.

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

В результаті проведеного аналізу були зроблені такі висновки та рекомендації:

1. З метою забезпечення ефективного та результативного здійснення заходів адресної продовольчої допомоги, що фінансується з державного та місцевого бюджетів, держава повинна сприяти співпраці між обласними та місцевими органами влади та організаціями, що представляють громадянське суспільство. Відстеження та задоволення потреб у продовольстві повинно здійснюватися відносно кожної конкретної людини в фокусі визначених уразливих груп населення й за регіональною диференціацією.

2. Вирішення проблеми адресної допомоги малозабезпеченим верствам населення має здійснюватися за допомогою інструментів впровадження єдиної системи електронних карток продовольчої допомоги через торгові мережі та фермерські асоціації у різних співвідношеннях в залежності від регіональних особливостей. Для цього необхідно розробити низку програм та пілотних проєктів, з урахуванням соціальних та регіональних особливостей.

3. Застосування альтернатив 2 і 3 передбачає впровадження єдиної системи електронних карток для надання адресної продовольчої допомоги через торгові мережі або асоціації фермерів у різних співвідношеннях в залежності від регіональних особливостей. На початкових етапах реалізації варто обрати декілька пілотних регіонів для відпрацювання механізмів та інструментів ідентифікації домогосподарств, що потребують державної підтримки. Фінансувати дана програма адресної допомоги має як з державного так і місцевих бюджетів. При цьому кошти на придбання продуктів харчування мають надходити із Державного бюджету, а фінансування процесу ідентифікації домогосподарств, що потребують адресної продовольчої допомоги та адміністрування процесу її надання має здійснюватися з використанням коштів місцевих бюджетів.

4. Проблема якісного та кількісного недоїдання в Україні стосується 60% населення, віднесеного за класифікацією ООН до бідного. Відстеження та задоволення потреб у продовольстві повинно здійснюватися відносно кожної конкретної людини в фокусі визначених уразливих груп населення та регіональною диференціацією.

5. Основний тягар у забезпеченні найбіднішого населення адресною допомогою у продуктах харчування покладається саме на компетентні органи державного управління та місцевого самоврядування, які несуть безпосередню відповідальність перед населенням як всієї країни так і окремих її регіонів за достатнє забезпечення безпечним продовольством належної якості за умови дотримання принципів прозорості та контролю за ефективним використанням бюджетних коштів.

6. За часи незалежності в Україні загострились проблеми соціально-економічних гарантій продовольчого забезпечення вразливих верств населення, тому особливої актуальності набуло запровадження адресної допомоги малозабезпеченим. Управління продовольчою безпекою потребує конкретизації функціональних обов'язків центральних органів виконавчої влади, що наразі здебільшого віднесені до сфери впливу Мінсоцполітики, і меншою мірою – до сфери МОЗ і Мінагрополітики, на рівні країни в цілому та в регіональних аспектах зокрема, з урахуванням наявної різноманітності природно-кліматичних умов, соціально-економічним становищем населення окремих територій, можливими впливами змін клімату та міграції населення, військово-політичною та демографічною ситуацією. Розбалансованість та недосконалість вітчизняної політики у сфері продовольчого забезпечення вразливих та малозабезпечених верств населення насамперед зумовлені відсутністю чітких критеріїв оцінки ефективності державної політики у сфері соціального захисту населення. Значну роль має відігравати залучення сучасних інноваційних технологій та підготовка фахівців в МОН та інших навчальних інституціях, за напрямками управління електронними системами високого рівня інтегрованості до міжнародних електронних реєстрів, що підтримуються ФАО, ЄС тощо.

7. Порівнюючи середньорічний рівень споживання основних продуктів харчування в Україні з країнами ЄС, слід зазначити, що жителі останніх споживають продукти харчування

в обсягах, які є більш наближені до рекомендованих норм, ніж в Україні. Зокрема, середньостатистичний житель країн Європейського Союзу в порівнянні з середньостатистичним українцем споживає в 2,4 рази більше плодоовочевих продуктів, в 1,9 рази більше м'яса та м'ясопродуктів, в 1,5 рази – риби та рибодуктів, в 1,4 рази – молока та молочних продуктів. У 2016 році відбулось зменшення середньодушового споживання 6 із 10 основних продовольчих груп: молокопродукти, яйця, фрукти, цукор, олія, та хлібопродукти. Раціональні норми досягнуті лише по трьох найбільш економічно доступних продовольчих групах: хліб та хлібопродукти, овочі та баштанні та картопля. Диференціація вартості харчування за соціальними групами поглибилось: коефіцієнт 1,59, тоді як у 2015 році він становив 1,48.

8. Як свідчать дослідження, навіть у роки з найвищим рівнем реалізації продуктів харчування за останні 15 років, раціональні норми споживання в Україні були досягнуті: по м'ясу та м'ясопродуктах лише на 61,0 %; по молокопродуктах – на 69,8%; яйцях – на 93,8%; овочах і баштанних – на 85,2%; плодах, ягодах та винограду – на 50,7%; рибі й рибних продуктах – на 87,5%, а рівень споживання, зафіксований у 1990 р. був досягнутий: по м'ясу і м'ясопродуктах - на 74,2 %; молоку й молокопродуктах – на 62,9%; хлібу та хлібобулочних виробів – на 93,0%; плодах, ягодах і винограду – на 96,2% й по цукру – на 81,8%.

9. До основних причин загострення проблем управління надійним забезпеченням продовольчої безпеки в Україні відносяться: незбалансоване споживання продуктів харчування населенням; високо ризикований стан забезпечення продовольством в Східних регіонах України, які потерпають від зовнішньої агресії; гальмування в запровадженні європейських норм та науково обґрунтованих підходів до визначення продовольчих потреб для різних еко-географічних регіонів та груп населення; відсутність на державному рівні співпраці зі Світовим продовольчим фондом; висока частка витрат домогосподарств на продукти харчування у структурі загальних витрат; низька ємність національного ринку за окремими продуктами; неконтрольоване зростання цін на сільгосппродукцію на внутрішньому ринку та відсутність належного державного нагляду за безпечністю продуктів харчування на ринку. Частка витрат на харчування у структурі споживчих витрат склала 55,3 % проти 58,9% у 2015 році. Насправді покращення економічної доступності населення до продовольства за рахунок зростання купівельної спроможності не сталося. Відбулась лише переорієнтація родинних бюджетів на оплату ЖКП, навіть на шкоду харчуванню. В той самий час у країнах ЄС витрати на харчування у структурі споживчих витрат населення у 4,5 рази менші і становлять 12%.

10. Конфлікти є прямими загрозами для забезпечення продовольчої безпеки, оскільки вони спричиняють масові втрати життя і, отже, втрату робочої сили (що особливо важливо, оскільки сільське господарство, як правило, спирається на людську працю), втрати життєво важливих ресурсів, таких як домашня худоба та земля. Тому упередження та подолання конфліктів значною мірою пов'язані з надійним доступом до продовольчих ресурсів.

11. Низька купівельна спроможність українського населення завжди була в центрі уваги Уряду, особливо у неврожайні роки, коли відбувалось підвищення цін на більшість продуктів харчування. Одним з інструментів стримування підвищення цін є впровадження контролю над цінами шляхом встановлення граничного рівня рентабельності для виробників і граничного розміру націнок для роздрібних торговців. Однак із зростанням цін на зернові політика втручання ставала все більш дорогою з економічної точки зору, тому в деяких регіонах пряме державне втручання було замінено прямими виплатами бідним верствам населення. В той час як державне втручання дорого коштує, з огляду на негативні економічні наслідки, які воно спричиняє, і є за своєю суттю неефективним у наданні допомоги малозабезпеченим верствам населення, грошові трансферти відіграють важливу роль у наданні продовольчої допомоги бідним.



9. Державна продовольча допомога повинна зміцнювати соціальну єдність, сприяючи зменшенню рівня бідності та, в кінцевому підсумку, подолання найгірших форм бідності в Україні, підтримуючи національні програми, які надають нефінансову допомогу для полегшення доступу до продовольства та суттєвої матеріальної скрути та / або сприяють соціальному включенню найбільш вразливих осіб. Адресна продовольча допомога повинна пом'якшити форми крайньої бідності з найбільшим впливом соціального відчуження, таким як безпритульність, дитяча бідність та позбавлення їжі.

10. Адресна допомога малозабезпеченим верствам населення в Україні за прикладом країн ЄС та США має здійснюватися за допомогою інструментів впровадження єдиної системи електронних карток продовольчої допомоги через торгові мережі та фермерські асоціації у різних співвідношеннях в залежності від регіональних особливостей. На початкових етапах реалізації варто обрати декілька пілотних регіонів для відпрацювання механізмів та інструментів ідентифікації домогосподарств, що потребують державної підтримки. Фінансуватись дана програма адресної допомоги має як з державного так і місцевих бюджетів. При цьому кошти на придбання продуктів харчування мають надходити із Державного бюджету, а фінансування процесу ідентифікації домогосподарств, що потребують адресної продовольчої допомоги та адміністрування процесу її надання має здійснюватися з використанням коштів місцевих бюджетів.

## Зміст та результати анкетування

Кількість опрацьованих анкет – 32

№	Зміст питання	Так	Ні	Немає відповіді	Інше варіанти відповіді
1.	Чи знайомі Ви з ситуацією, що проблема якісного та кількісного недоїдання в Україні стосується 60% населення	28	3	1	
2.	Чи вважаєте Ви ефективною діючу систему продовольчої допомоги уразливим категоріям громадян	5	24	3	Потребує глибшого інформування
3.	Чи знайомі Ви з міжнародним досвідом надання адресної продовольчої допомоги	16	11	5	частково; так, практика ООН; вважаю перспективним;  не володію інформацією; ознайомлений з системою США;  в загальному вигляді; маю власний досвід організації проддопомоги
4.	Чи вважаєте Ви перспективними і важливими напрями із запровадження адресної продовольчої допомоги для українського соціуму	27	-	5	знайома з американським досвідом для американців і вважаю його корисним для запровадження; принизливо говорити про продовольчу допомогу в такі багатій на природні ресурси країні
5.	Чи вбачаєте Ви найбільші складності чи перепони при запровадженні адресної продовольчої допомоги в процесах:				
	5.1 Визначення категорій громадян, що найбільше потребують допомоги;	19	8	3	
	5.2 Визначення якісних потреб для надання продовольчої допомоги;	20	7	2	
	5.3 Налагодження процесів оперативного надання допомоги в місцевих громадах,	24	4	4	

безпосередньо від фермерів до цільових груп;			
5.4 Залучення фермерських об'єднань виробничого і громадського формату;	20	6	3
5.5 Залучення громадських та урядових інституцій для відбору чистих і безпечних продуктів харчування;	24	5	3
5.6 Донесення можливостей вибору між різними типами використання допомоги (пряма доставка від фермерів чи звичайні заклади торгівлі)	21	6	3
6. Чи вбачаєте Ви суттєві переваги при використанні електронних ваучерів чи паперових карток для здійснення адресного надання допомоги	22	9	1
7. Інші пропозиції, коментарі чи зауваження:			
8.			
<p>На кожному етапі існують перепони, чим вищий щабель - тим вищі і складніші перепони;</p> <p>Необхідно визначити механізм підтвердження доходів, громадян що потребують на допомогу;</p> <p>пенсіонери потребують адресної допомоги на якісне харчування;</p> <p>підтримую переказ коштів на картку, що має бути особистою;</p> <p>розробити систему надання продовольчої допомоги оперативною;</p> <p>не маю позиції, за відсутності знань в цій області, необхідні підготовчі роботи: 1) розроблення комплексної контрольної системи (підготовки стандартів документів, норм та оцінювання ефективності запровадження). 2) має бути сформована система підготовки (атестації персоналу)/ Розробити систему навчання залучених спеціалістів, впровадження тренінгів. Можу допомогти з розробкою баз даних + просвітницька допомога у дитячих студіях, організація пілотних пунктів впровадження для ВПО та постраждалих громадян у м. Краматорськ, Маріуполь, Авдєєвка, Васильківський р-н, Київської обл.</p> <p>Пропонуємо до співробітництва такі громадські організації: Запорізький Благодійний Фонд по допомозі незахищеним верствам населення, також Благодійна Організація для дітей інвалідів, і Громадська Організація по допомозі реабілітаційним центрам. Пропонуємо партнерство для реалізації пілотного проекту в цьому напрямі.</p> <p>Необхідно розробити систему навчання та сертифікації кадрів.</p> <p>Пропонується співпраця в розробленні кваліфікацій, для громадських експертів та профільних фахівців, для підготовки та виконання наміченої програми</p> <p>Готові до сприяння в залученні фермерів до цієї програми та налагодження постачання якісних продуктів харчування.</p> <p>Пропонуємо інноваційні авторські технології для підготовки опису та презентаційної моделі. Пропоную регіональну та міжрегіональну співпрацю в залученні стейкхолдерів проекту, та виробленні моделі втілення з урахуванням специфіки визначених пілотних регіонів.</p> <p>Може бути надана підтримка при побудові фінансово-організаційних механізмів втілення проекту, встановлення співпраці з міжнародною експертною спільнотою.</p>			
9. Контактні дані учасника опитування (сформовані до окремого реєстру)			

### Посилання на джерела інформації

1. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-%d1%80>.
2. Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй від 08.09.2000 // [http://zakon.rada.gov.ua/laws/./995\\_621](http://zakon.rada.gov.ua/laws/./995_621).
3. Статистичний збірник “Баланси та споживання основних продуктів харчування населенням України” за 2016 р. / Державна служба статистики України; під заг. кер. О. М. Прокопенка. – К., 2015. – 53 с.
4. Accommodation and food service statistics – NACE, 2017- Rev. 2.// [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Accommodation\\_and\\_food\\_service\\_statistics\\_-\\_NACE\\_Rev.\\_2](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Accommodation_and_food_service_statistics_-_NACE_Rev._2).
5. How to overcome poverty in Ukraine: recent UNO research, connected with Zero hunger SDG// [www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/presscenter/pressreleases/2015/09/22/how-to-overcome-poverty-in-ukraine.html](http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/presscenter/pressreleases/2015/09/22/how-to-overcome-poverty-in-ukraine.html).
6. Близько 60% українців живуть за межею бідності - ООН, 30 березня 2017 // <https://www.unian.ua/society/1850746-blizko-60-ukrajintsiv-jivut-za-mejeyu-bidnosti-oon.html>.
7. Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population) - Selected Countries and Economies – Ukraine:<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?contextual=region&end=2016&locations=UA&start=2016&type=shaded&view=bar>. Чотири роки конфлікту в Україні залишають 4.4 мільйона людей у скрутній гуманітарній ситуації. Доповідь координатора системи ООН в Україні та Гуманітарний координатор в Україні Ніл Вокера - 20 квітня 2018 р. // <http://www.un.org.ua/ua/informatsiyni-tsentri/news/4325-chotyry-roky-konfliktu-v-ukraini-zalyshaiut-44-miiliona-liudei-u-skrutnii-humanitarnii-sytuatsii>.
8. Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Проект фінансується Європейським Союзом та впроваджується Міжнародною організацією з міграції (МОМ) . - Березень 2018 року // [http://www.iom.org.ua/sites/default/files/nms\\_round\\_9\\_ukr\\_press.pdf](http://www.iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_9_ukr_press.pdf).
9. За останні три місяці фінансовий стан внутрішньо переміщених українців погіршився – результати опитування. - 4 травня 2018// <http://www.un.org.ua/ua/informatsiyni-tsentri/news/4334-za-ostanni-try-misiatsi-finansovyi-stan-vnutrishno-peremishchenykh-ukrajintsiv-pohirshyvshia-rezultaty-opytuvannia>.
10. Середньомісячний дохід залишається нижчим за фактичний прожитковий мінімум, розрахований Міністерством соціальної політики України в березні цього року на рівні 3 215 грн. Четверть опитаних домогосподарств ВПО має середньомісячний дохід до 3 тис. грн. <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2454893-serednomisacnij-dohid-pereselenca-mensij-za-prozitkovij-minimum.html>.
11. Середній дохід ВПО на третину нижчий від прожиткового мінімуму в Україні: Станом на червень він знизився до менше ніж 2 100 гривень, або 77 доларів США, на місяць. <http://www.iom.org.ua/ua/seredniy-dohid-vpo-na-tretnyu-nyzhchyy-vid-prozhytkovogo-minimumu-v-ukrayini>.
12. В період червень 2017 – червень 2018, питома вага осіб ВПО, що змушені заощаджувати навіть на харчуванні, зростає з 10 до 13%, а таких, де коштів вистачає лише на харчування і відсутні на інші базові потреби – збільшилась з 37 до 42% / Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Проект фінансується Європейським Союзом та впроваджується Міжнародною організацією з міграції (МОМ) . - Червень 2018 року // [http://iom.org.ua/sites/./nms\\_round\\_10\\_ukr\\_press.pdf](http://iom.org.ua/sites/./nms_round_10_ukr_press.pdf).
13. UNHCR Ukraine: Self-reliance and Livelihoods Support to Refugees and Asylum-seekers // <https://www2.fundforngos.org/refugees-and-migration/unhcr-ukraine-self-reliance-livelihoods-support-refugees-asylum-seekers/>.
14. <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>.

15. [Реєстраційна форма постачальника УВКБ ООН \(UNHCR-Vendor-Registration-Form Annex I Vendor Registration Form \(Feb 2010\) // http://www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org).
16. Макрон: країни ЄС, які не допомагають з мігрантами, повинні залишити Шенген <https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/09/21/7087197/>.
17. Isis trying to foment a wave of migration to Europe, says UN official. Fighters fleeing Syria conspiring with local extremists to exploit food crisis in Africa's Sahel region. Daniel Boffey in Brussels - Thu 26 Apr 2018 // <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/26/isis-trying-to-foment-a-wave-of-migration-to-europe-says-un-official>.
18. В ООН заявили про план ІДІЛ розпалити новий потік біженців з Африки в Європу . 26 квітня 2018 // <https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/04/26/7081048/> .
19. Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32012R0966>.
20. Бідних в Україні зараз більше, ніж п'ять років тому - Світовий банк. 17.07.2018 //13237 // <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2500636-bidnih-v-ukraini-zaraz-bilse-niz-pat-roki-v-tomu-svitovij-bank.html>.
21. [https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2541989-poslanna-prezidenta-do-verhovnoi-radi.html?utm\\_source=gravitec&utm\\_medium=Referral](https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2541989-poslanna-prezidenta-do-verhovnoi-radi.html?utm_source=gravitec&utm_medium=Referral).
22. На жаль, влада допустила чимало прорахунків у кадровій політиці, а сміливі експерименти у цій сфері виявилися не достатньо ефективними. Темпи реформ зовсім не такі, як та швидкість, яку ми проектували на старті. Проблеми виявилися глибшими, спротив – сильнішим, рішення – складнішими. " / Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» 20 вересня 2018 року // <https://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-49726>.
23. Стратегія розвитку аграрного сектору економіки України-2020. – <http://minagro.gov.ua/node/7644>.
24. Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 161-р <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248898080>.
25. <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.
26. Національну доповідь було підготовлено Міністерством економічного розвитку та торгівлі України за координації Наталі Горшкової. Доповідь було затверджено Міжвідомчою робочою групою високого рівня з питань організації процесу впровадження ЦСР в Україні під головуванням Першого віце-прем'єр-міністра України - Міністра економічного розвитку і торгівлі України Степана Кубіва та Координатора з гуманітарних питань, Координатора системи ООН в Україні, Постійного представника Програми Розвитку ООН в Україні Ніла Вокера // [http://un.org.ua/images/SDGs\\_NationalReportUA\\_Web\\_1.pdf](http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf).
27. Документ 994\_062, чинний, поточна редакція від 07.09.2016 // [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062).
28. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої). Закон України від 14.09.2006 № 137-V <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-16>.
29. Про внесення зміни до офіційного перекладу Європейської соціальної хартії (переглянутої). Лист Мінсоцполітики від 31.03.2017 № 6887/0/2-17/17 <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v6887739-17>; Конвенція про права осіб з інвалідністю (Конвенція про права інвалідів) {Конвенцію ратифіковано Законом [№ 1767-VI від 16.12.2009](http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/995_g71)} [http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/995\\_g71](http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/995_g71).
30. Про затвердження плану заходів на 2016-2017 роки з реалізації Стратегії подолання бідності. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 573-р // <http://zakon.rada.gov.ua/laws/./573-2016-%D1%80>; Про затвердження плану заходів на 2018 рік з реалізації Стратегії подолання бідності. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2018 р. № 99-р // <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-na-2018-rik-z-realizaciyi-strategiyi-podolannya-bidnosti>.

31. Звіт роботи Уряду за перше півріччя 2018 року // <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/zvit-roboti-uryadu-za-pershe-pivrichchya-2018-roku>.
32. МОЗ України замість раніше прийнятого визначення "Рекомендовані раціональні норми споживання основних продуктів харчування на душу населення на 2005-2015 роки" пропонує застосовувати визначення "Орієнтовний набір основної продовольчої сировини і харчових продуктів забезпечення у середньому на душу населення України на 2005-2015 роки" без зміни кількісних показників таких наборів. У зв'язку з тим, що постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1379 "Деякі питання продовольчої безпеки" використовується термін "раціональні норми", будемо дотримуватися цього терміну і у аналітичному документі.
33. Закон України від 04.07.2002 № 37 «Про зерно та ринок зерна в Україні» // <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-15>.
34. Європейської соціальної хартії (переглянутої), Конвенціях МОП про основні цілі та норми соціальної політики № 117, про мінімальні норми соціального забезпечення № 102, приписах Конституції України, а також на нормах законів України "Про прожитковий мінімум" і "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії".
35. <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/z0281-17/paran18#n18>.
36. Проект Єдиної комплексної стратегії та плану дій з розвитку сільського господарства та сільських територій України на 2015-2020 роки/<http://minagro.gov.ua/system/files>.
37. Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP): a Short History of SNAP/[www.fns.usda.gov/snap/short-history-snap](http://www.fns.usda.gov/snap/short-history-snap).
38. Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 250, поточна редакція від 01.08.2018, підстава [595-2018-п](#) // <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/890-2016-%D0%BF>.
39. Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Рахункова палата, Рішення від 22.03.2016 № 5-5 // [http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v05\\_5150-16](http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v05_5150-16).
40. затвердженою спільним наказом Мінпраці, Мінекономіки, Мінфіну, Держстату, Держкоммолодьспорттуризму від 15.11.2001 № 486/202/524/455/3370 // [http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v05\\_5150-16](http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v05_5150-16).
41. <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/966-14>.
42. <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1768-14>.
43. Наказ Мінпраці України від 28.04.2004 № 95 чинний, поточна редакція — від 28.04.2004 // <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z0703-04>.
44. Постанова Кабінету Міністрів України Про проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення від 20.06.2012 № 554 (Редакція від 17.01.2018, підстава [4-2018-п](#)) // <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/554-2012-%D0%BF>.
45. Закон України від 15.07.1999 № 966-XIV Про прожитковий мінімум. Редакція від 20.01.2018 // <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/966-14>.
46. Постанова КМ від 05.12.2007 № 1379 “Деякі питання продовольчої безпеки”, і відповідні механізми контролю та моніторингу цих розрахунків та їх дотримання, згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1041 Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1041-2011-%D0%BF>.
47. Постанова КМ від 19 червня 2007 р. N 832 ( 832-2007-п ) "Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності"- із змінами, внесеними

- постановою КМ від 7 вересня 2011 р. N 968 ( 968-2011-п )// <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/832-2007-%D0%BF>.
48. Про затвердження Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги /Наказ Мінпраці України, Мінекономіки, європ.інтеграції, Мінфін України, Держкомстат України, Держкоммолодьспорттуризм від 15.11.2001 № 486/202/524/455/ 3370 Редакція від 02.09.2016, підстава z1033-16// <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0112-02>.
  49. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності за операціями з нарахування і виплати усіх видів соціальної допомоги в органах праці та соціального захисту населення України. Наказ Мінпраці України від 21.10.2010 № 332 // <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0332203-10>.
  50. Про затвердження форм карток і книг аналітичного обліку суб'єктів державного сектору та порядку їх складання. Наказ Мінфіна України від 29.06.2017 № 604 // <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/z0895-17>.
  51. Закон України від 19.05.2015 № 454-VIII Про внесення зміни до статті 7 Закону України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" щодо соціального захисту сімей, члени яких мають у власності чи володінні земельні ділянки // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/454-19>.
  52. Редакція від 22.10.2015 // <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v0253731-13>.
  53. [http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v05\\_5150-16](http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v05_5150-16).
  54. Про затвердження Норм фізіологічних потреб населення України в основних харчових речовинах і енергії. Наказ МОЗ України від 03.09.2017 № 1073 // <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/z1206-17>.
  55. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 18 листопада 1999 року № 272 «Про затвердження Норм фізіологічних потреб населення України в основних харчових речовинах та енергії», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 02 грудня 1999 року за № 834/4127.
  56. Закон України Про захист персональних даних 316-VIII від 09.04.2015, ВВР, 2015, № 26, ст.218 // <http://zakon.rada.gov.ua/go/2297-17>.
  57. Директива № 2004/48/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС про забезпечення прав на інтелектуальну власність від 29.04.2004 № 2004/48/ЄС // [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b39](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_b39).
  58. Regulation (EU) No 223/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on the Fund for European Aid to the Most Deprived [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524849276520&uri=CELEX:32014R0223#ntr7-L\\_2014072EN.01000101-E0007](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524849276520&uri=CELEX:32014R0223#ntr7-L_2014072EN.01000101-E0007).
  59. Як країни вирішують проблему залишків їжі?// <http://www.climateinfo.org.ua/content/yak-krajni-virishuyut-problemu-zalishkiv-jzhi>.
  60. Waste not, want not: Finland starts gourmet 'leftovers' restaurants // [https://www.inform.kz/ru/waste-not-want-not-finland-starts-gourmet-leftovers-restaurants\\_a2939192](https://www.inform.kz/ru/waste-not-want-not-finland-starts-gourmet-leftovers-restaurants_a2939192).
  61. <http://farmersmarketcoalition.org/education/resource-library/>.
  62. За методикою Еойн Янг і Ліза Куїнн. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Пер. з англ. С. Соколик. Наук. ред. пер. О. Кілієвич. - К. : "К.І.С.", 2013. - 120с. (Eon Young and Lisa Cuinn. How to write an effective policy paper on public policy: Practical guide for state policy advisers in Central and Eastern Europe).
  63. Writing effective policy papers A summary of Young, E. & Quinn, L. (2002). Writing Effective Public Policy Papers: A Guide to Policy Advisers in Central and Eastern Europe. Local Government and Public Reform Initiative; Budapest, Hungary//[http://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/writing\\_effective\\_public\\_policy\\_papers\\_young\\_quinn.pdf](http://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/writing_effective_public_policy_papers_young_quinn.pdf).
  64. Transparency and participation in public financial management - [GSDRC](http://gsdrc.org/professional-dev/transparency-and-participation-in-public-financial-management/) // <http://gsdrc.org/professional-dev/transparency-and-participation-in-public-financial-management/>.

65. Guide to Transparency in Government Budget Reports // <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>.
66. Public financial management: ensuring transparent budgets – OECD// <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/49827600.pdf>.
67. Working with the Legislature to Promote Budget Transparency // <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1380737852287/EAP.pdf>.