

О. В. Алейнікова,
к. е. н., доцент, докторант, Класичний приватний університет

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОЇ ГАЛУЗІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Стаття присвячена особливостям формування механізму державного регулювання аграрної галузі. Визначено сутність регулюючого впливу держави та принципи й форми, що відображають ситуативний підхід до управління.

The article is devoted the features of forming of mechanism of the government control of agrarian sphere. Essence of the regulative influence of the state, principles and forms, which represent's the situational approach to management is definite.

Ключові слова: аграрна галузь, механізм державного регулювання, продовольчий комплекс, інтеграція, ринкові відносини, принципи регулювання.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На даний час можна виділити наступні основні напрями впливу держави на економіку, зокрема на аграрний сектор: ціноутворення, оподаткування, кредитування, державне субсидування. Перехід до ринкової економіки в АПК є стратегічним підходом в системі механізму державного впливу на аграрне виробництво.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні й загальнометодологічні проблеми державного регулювання економіки перехідного періоду знайшли відображення у працях вітчизняних і зарубіжних учених: Л. Абалкіна, Л. Бальцеровича, А. Богомолова, А. Гальчинського, В. Гейця, С. Дорогунцова, Б. Кваснюка, М. Корецького, І. Лукінова, О. Могилюго, С. Мочерного, М. Павловського, Б. Панасюка, Ю. Пахомова, П. Саблука, Д. Сакса, П. Самуельсона, Д. Стігліца, В. Юрчишина та інших.

Недостатньо висвітленими залишаються питання комплексного дослідження проблеми державного регулювання аграрного виробництва з урахуванням зміни внутрішніх і зовнішніх чинників, концептуального забезпечення цього процесу після завершення трансформаційного періоду відновлення агресурсного потенціалу країни.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення державного регулювання аграрної галузі з точки зору механізму впливу на продовольчий комплекс країни з урахуванням принципів і форм її регулювання.

РЕЗУЛЬТАТИ

У загальному методологічному плані особливості управління АПК визначаються двома чинниками.

По-перше, галузевими особливостями сільськогосподарського виробництва, що полягають в його сезонності, залежності від погодних умов, територіальній протяжності, в нюансах спеціалізації і поєднанні галузей.

По-друге, особливими соціально-економічними умовами, в яких сільське господарство опинилося в ході проведення реформ. У функціях і діяльності управлінських органів АПК повинна відбиватися необхідність активного цільового впливу на різні сторони процесу виробництва, а також розвиток ринкових відносин з урахуванням специфіки сільського господарства: обґрунтування диференціальної ренти, визначення ціни землі, орендної плати, податку на землю, розвиток різних секторів багаторинкової економіки.

Система державного регулювання має бути механізмом поєднання прогнозування, забезпечення виконання розроблених програм і системи захисту сільськогосподарських товаровиробників і вітчизняних продовольчих та сировинних ринків (рис. 1).

В умовах ринку державне регулювання набуває принципово нових рис.

По-перше, мова йде про переважно економічні методи регулювання, а не адміністративні.

По-друге, мається на увазі перехід на індикативні методи регулювання, що дають право вибору пропонованих умов і програм. По-третє, потрібен перехід на демократичні принципи ухвалення рішень про регулювання на основі згоди сторін.

Загальна схема державного регулювання сільсько-



Рис. 4. Механізм державного регулювання агропродовольчої сфери економіки

господарського виробництва і реалізації продукції представлена нами у вигляді трьох блоків: блок 1 — програмний, блок 2 — механізм стабілізації, блок 3 — забезпечення механізму стеження.

Таким чином, державне регулювання передбачає визначення цілей і планування їх реалізації, тобто прогноз і розробку програм і аграрного бюджету. На їх основі повинна здійснюватися політика стабілізації і розвитку, що включає цінові, податкові і фінансово-кредитні важелі. Разом з тим, формується система стеження, яка стримується нерозвиненістю інформаційного ринку. На базі систем стеження і аналізу соціально-економічної ситуації розробляються і приймаються законодавчі рішення й інші нормативні акти.

Поняття "державне регулювання аграрної галузі" ми розглядаємо як складний механізм впливу на доходи сільськогосподарських виробників, структуру сільськогосподарського виробництва, агропродовольчий ринок, соціальну структуру сіла, міжгалузеві і міжгосподарські відносини. Державне регулювання, спрямоване, перш за

все, на подолання аграрних криз, також включає надання підтримки дрібним сільськогосподарським підприємствам в умовах жорсткої конкурентної боротьби з могутнім капіталом агробізнесу. Як інструменти державного регулювання можна виділити [4]:

- а) формування аграрних цін, цінове регулювання;
- б) протекціонізм;
- в) кредитно-фінансова підтримка;
- г) податкове регулювання;
- д) державне управління галуззю і ринками.

Державне регулювання може здійснюватися з двох сторін — економічної і правової. Правові основи державного регулювання включають закони, що регламентують функції і повноваження урядових і міжурядових органів, професійних і громадських організацій. Економічні ж нормативи — це нормативи по ставках і порядку оподаткування, норми і терміни амортизації основного капіталу, порядок бюджетного фінансування, інше. Природно, що в різних країнах свої особливості, але загальні принципи державного регулювання залишаються незмінними: державне регулювання цін на сільськогосподарську продукцію і доходів сільськогосподарських виробників, бюджетне фінансування, кредитування, оподаткування, стабілізація ринку сільськогосподарської продукції.

Коротко розглянувши теоретичні і методологічні аспекти державного регулювання, можна сказати, що поняття "ринку", або "ринковий механізм" є економічною абстракцією, моделлю, яка в реальному житті не існує, тому державне регулювання — це об'єктивна умова існування сучасної економіки. Однак ступінь впливу і

способи регулювання в різних секторах економіки помітно відрізняються.

Агропромисловий комплекс — галузь, що має специфічні умови, які вимагають детальнішого розгляду проблем державного втручання в економіку. Теоретичний аналіз і досвід розвинених країн переконливо свідчать про необхідність державного регулювання цього сектора економіки. Проте даний аналіз не дозволяє судити про міру і форми втручання.

Сучасний стан економіки можна характеризувати як перехідний, отже, принципи і організація державного регулювання економіки в цілому і агропромислового сектора зокрема зазнали значних змін. Отже, актуальним, на наш погляд, залишається вивчення цих змін в умовах реформування.

Не може викликати великих сумнівів той факт, що ринковий механізм господарювання, що склався в країні, є надзвичайно складним. Його елементи, всі без винятку, знаходяться між собою в такому взаємозв'язку, що органи державного управління вже не в змозі охопити

всі сфери діяльності, всі взаємозалежності. Тому, і це, на нашу думку, цілком закономірно, держава, для того, щоб не втратити контроль над продуктивними силами суспільства, вибирає одну, але суттєву функцію управління — регулювання. А зумовлено це тим, що перехідний період до цивілізованих ринкових відносин має досить болючий характер (зростання цін, падіння обсягів виробництва, фінансові неплатежі, відсутність бюджету, відповідного задачам розвитку країни), і регулюючий вплив держави полягає в планомірності і узгодженості дій суб'єктів господарювання. Могильний О.М. в своїй роботі звернув увагу саме на подібний регулюючий процес. Зокрема, він зазначав: "Аби проникнення регулюючої свідомої ролі держави в підрозділ народного господарства здійснювалося найменш болюче, необхідна планомірність і узгодженість дій органів влади. Потрібно, щоб був центральний мозок всього управління економічним життям країни. Потрібно, щоб він висував плани дій і погоджував дії окремих галузей управління. Лише тоді народне господарство може бути більш менш організовано і проинято єдиною керівною волею. Лише тоді можна чекати і більш нормальної течії економічного життя країни" [3].

Подібна точка зору стала вихідною для багатьох учених-економістів, що зробили зусилля для обґрунтування системи регулювання ринкових відносин. Зокрема, Юрчишин В.В., продовжуючи ідею про регульовані ринкові відносини, акцентував на необхідності "правильної комбінації" державного регулювання і ініціативи, що спирається на зацікавленість окремих підприємств [5].

Останніми роками стає все більш очевидно, що науково обґрунтована політика держави щодо суб'єктів ринкових відносин — одна з основних задач розвитку агропромислової галузі. Причому це завдання передбачає, з одного боку, певні функції держави і органів територіального управління з регулювання діяльності суб'єктів агропромислового комплексу; з іншого — введення нових ринкових форм господарювання і землеволодіння, з третього, розробку оригінальних технологій виробництва і переробки сільськогосподарської продукції.

Слід відзначити, що сучасне сільське господарство, базуючись на міжгалузевій системі, охоплює, хоча і не міцними зв'язками, окрім власне сільськогосподарського виробництва, суміжні з ним галузі економіки, які поставляють йому, по-перше, засоби виробництва; по-друге, переробляють сільськогосподарську сировину і доводять продукти харчування до споживання. Ця система називається продовольчим комплексом. Всі елементи в цій системі в ідеалі повинні перебувати в взаємозв'язку і взаємодії, взаємообумовлюючи розвиток один одного. Тому, на наш погляд, продовольчий комплекс слід розглядати як взаємодію сільського господарства і пов'язаних з ним галузей економіки від виробництва сільськогосподарської техніки до реалізації продуктів харчування, від яких залежать технології, що використовуються в сільському господарстві, спеціалізація і концентрація виробництва на сільськогосподарських підприємствах, характер і рівень зайнятості, інші найважливіші аспекти організації виробництва.

Формування виробничого комплексу об'єктивно пов'язане, перш за все, з переходом сільського господарства до машинної стадії виробництва в умовах НТР, яка значно поглибила і розширила технологічні і економічні зв'язки сільського господарства з іншими галузями національної економіки. Практично всі галузі національної економіки прямо або побічно беруть участь у функ-

ціонуванні продовольчого комплексу, структура якого включає три сфери (виробництво засобів виробництва для сільського господарства; власне сільське господарство; переробка і доведення готового продовольства до споживача). Отже, матеріальною основою формування продовольчого комплексу є процес виробничо-технологічної кооперації сільського господарства, що безперервно розширюється, з іншими галузями національної економіки.

У теперішній час сільськогосподарський виробник, як правило, не доводить до повної готовності для споживання всю свою продукцію, сільське господарство не може обійтися лише власними засобами виробництва.

Становище сільського господарства в продовольчому комплексі характеризується відносинами залежності від корпорації як в сфері торгівлі, так і у сфері виробництва. Ця залежність сільського господарства від суміжних галузей економіки реалізується в тому, що фермерський продукт на шляху до кінцевого споживача, "вбираючи" в себе засоби виробництва, вироблені в машинобудуванні, хімічній і комбікормовій промисловості, потім надійде до переробки на підприємства харчової промисловості й реалізується підприємствами торговельної господарської діяльності. Залежність може бути виражена в такій послідовності:

- виробництво засобів виробництва для сільського господарства;
- матеріально-технічне постачання і обслуговування;
- фермерське господарство з виробництва сільськогосподарської продукції;
- промислова переробка сільськогосподарської продукції;
- зберігання і реалізація в оптовій і роздрібній торгівлі.

Важливість інтеграційних зв'язків сільського господарства з промисловістю і торгівлею була оцінена Джоном Н. Девісом, який вважав, що агробізнес означає суму всіх фермерських операцій плюс виробництво і розподіл продукції, необхідної для постачання фермерських господарств, плюс суму операцій, що здійснюються у зв'язку з транспортуванням, зберіганням, переробкою і розподілом сільськогосподарської продукції. Агробізнес означає загальну суму всіх операцій, залучених у виробництво і розподіл харчових продуктів і волокна. Надалі теорія агробізнесу була розроблена Д. Девісом, Р. Гольбергом, Е. Роєм та іншими. Надане ними трактування агробізнесу в дещо конкретизованому вигляді набуло (правда, значно пізніше, лише в 70-х роках) досить значного поширення серед економістів-аграріїв у нашій країні, тільки названий він був по-іншому — "аграрно-промисловий комплекс" (АПК) (на відміну від еквівалентного йому і загальноновизнаного світовою теорією і практикою ринкових відносин терміну "агробізнес") [1].

Як економічна категорія агробізнес виражає специфічні виробничі відносини в ринковій економіці щодо виробництва сільськогосподарської продукції, її переробки в промисловості і доведення до кінцевого споживача для максимізації доходу через задоволення попиту на дану продукцію. У трактуванні агробізнесу як категорії ринкової економіки ми бачимо, перш за все, її сутнісну відмінність від категорії агропромислового комплексу, який був "сформований" у нас лише на папері: констатація факту його створення пройшла в 70-і роки майже через сотню монографій, але АПК як нова відтворювальна міжгалузєва система так і не був сформований в

рамках всієї країни, незважаючи на об'єктивну необхідність, викликану вступом аграрного виробництва до стадії індивідуального розвитку. Аграрне виробництво на даному рівні розвитку суспільства ще не перетворилося на елемент, ланку суспільної мети виробництва життєвих засобів; відтворювальна система аграрного виробництва ще не перейшла у відтворювальну систему агропромислового виробництва продуктів харчування і інших товарів із сільськогосподарської сировини.

У ряді країн, наприклад, в США, під впливом найрізноманітніших чинників сформувався гігантський комплекс агробізнесу на базі аграрного, торгового і промислового капіталу. Він складається з наступних груп галузей:

- виробництво і постачання сільського господарства матеріально-технічними засобами і послугами (техніка, добрива, насіння, будівельні матеріали і так далі)
- виробництво сільськогосподарської продукції, тобто власне сільське господарство (рослинництво і тваринництво);
- зберігання, транспортування і переробка сільськогосподарської продукції в підготовці для споживання товару, оптова і роздрібна торгівля продуктами харчування і іншими товарами, виготовленими з сільськогосподарської сировини [1].

У середині 90-х років у агропромисловому комплексі стали проявлятися перші результати проведення в країні економічних і політичних реформ. Все частіше можна констатувати факти того, що органи державного, а часом і територіального управління, усуні від реальних ринкових процесів у агропромисловій сфері, тоді як держава, без сумніву, є суб'єктом цих процесів, причому безпосереднім і регулюючим. Проте цьому положенню є і свої пояснення.

Стан, в якому знаходяться різні господарючі суб'єкти в нашому аграрному секторі, накладає негативний відбиток на всю систему відносин. Насправді, господарючі суб'єкти при всеосяжному раніше регулюванні позбулися елементарних економічних прав у виробництві і обміні сільськогосподарської продукції, тому намагаються позбавитися від будь-якої участі у взаєминах з вертикальними структурами управління. А вже до недавнього часу через державну мережу реалізовувалося близько 70% кінцевої продукції всього сільського господарства. Держава виступала в ролі основного покупця і продавця сільськогосподарських товарів, основного фондovласника та інвестора.

В умовах ринкових відносин, переважання ринкових принципів господарювання в агропромисловому комплексі можна говорити про підвищення комерційного ризику, про невизначеність ситуації збуту сільськогосподарської продукції в споживчій сфері, іноді за тисячі кілометрів від місця її виробництва.

Основними напрямками регулюючого впливу на розвиток агропромислового комплексу можна визначити наступні:

- регулювання попиту і пропозиції;
- стимулювання науково-технічних розробок і індустріалізації агропромислового господарства;
- створення територіальної соціальної інфраструктури;
- формування системи інформаційного забезпечення суб'єктів господарювання;
- сертифікація сільськогосподарської продукції і т.п.

У теорії аграрних відносин передових країн держав-

не регулювання розуміється як логічний і історичний рівень розвитку сільського господарства і відносин між різними власниками і власниками землі [6, с. 265]. І з такою думкою не можна не погодитися. Розширення цих відносин веде до утворення асоціацій і індивідуальних селянських господарств, еволюції управління, сприяє посиленню тенденцій до зростання державного регулювання.

Це становище, мабуть, найвиразніше представлене в розвинених країнах Заходу, з індустріально розвинутою сільськогосподарською галуззю. Так, між державними органами управління і виробниками сільськогосподарської продукції склалися стійкі відносини, які виявляються наступним чином. За органами державного управління закріплені такі регулюючі функції, як обслуговування, технічна допомога, інвестиції і кредитування, аудиторський контроль, пільгове оподаткування, а всі безпосередні функції виконуються суб'єктами господарювання агропромислового комплексу.

Найбільш активне державне регулювання здійснюється в країнах з відсталим агропромисловим комплексом. Про міру відставання можна судити не лише по темпах виробництва тієї або іншої продукції, але і по представництву цієї продукції на зовнішньому або внутрішньому ринках. Для агропромислового комплексу України і окремих регіонів характерна втрата цього представництва з 80—90% на початку 80-х років до 20% в середині 90-х.

В Україні в 90-х роках намітилися контури перетворення колгоспів і радгоспів у орендні, колективні й індивідуальні фермерські господарства, які також піддаються державному регулюванню, зокрема за допомогою забезпечення сільськогосподарських виробників матеріальними, фінансовими і технологічними ресурсами, посадочними матеріалами, пунктами зберігання і переробки продукції.

На яких же принципах будується система державного регулювання агропромислового комплексу?

Ученими пропонується достатньо розгалужена класифікація принципів державного регулювання в залежності від обраного критерію. Для забезпечення виконання державною сукупності регуляторних функцій щодо аграрних товаровиробників необхідне, в першу чергу, дотримання наступних принципів:

— принцип цілеспрямованості означає відповідність елементів системи визначеній меті. Цілеспрямованість надає регулюванню активного характеру, уможливорює перехід до стратегії економічного зростання;

— принцип системності полягає у тому, що, економіку з одного боку, розглядають як єдиний об'єкт регулювання, а з іншого, — як сукупність порівняно самостійних підсистем. Системність передбачає певну черговість у виконанні заходів державного регулювання стосовно окремих об'єктів регулювання;

— принцип адекватності характеризує максимальне наближення теоретичної моделі механізмів державного регулювання агропродовольчої сфери до об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку економіки. Запобігання втрати адекватності досягається через уточнення мети при зміні обставин, орієнтацію на постійне оновлення, урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень;

— принцип альтернативності регулювання ґрунтується на потребі прийняття альтернативних рішень у разі існування якісно різних варіантів розвитку галузі. Головна проблема практичного втілення цього принципу по-

лягає у відокремленні тих варіантів розвитку, які можуть бути здійсненими від тих, які неможливо реалізувати;

— принцип об'єктивності полягає в тому, що нормативні документи державного регулювання агропродовольчої сфери повинні розробляти на основі статистичних даних, офіційних даних центральних і місцевих органів виконавчої влади, результатах наукових досліджень;

— принцип науковості забезпечує постійне удосконалення методології та використання світового досвіду в галузі регулювання агропродовольчої сфери економіки.

Якщо взяти до уваги ту обставину, що ринкові відносини припускають прямі й непрямі принципи регулювання, то їх можна об'єднати в загальні, зумовлені природою виникнення економічних відносин, і приватні, такі, що відображають ситуативний підхід до управління.

Загальні принципи ми підрозділяємо на формаційні, цивілізовані, науково обгрунтовані та приватні.

Формаційні принципи регулювання агропромислової галузі передбачають наявність організаційно-правових форм господарювання з різними цілями і завданнями, положенням на товарному ринку, ставленням до власності на землю і тому подібне, що зумовлює, певною мірою, межі правової і економічної самостійності суб'єктів господарювання, в деяких випадках регулюючий вплив боку держави, наприклад, на промислову структуру, побудовану у вигляді сільхозконцерну із замкнутим виробничим циклом достатньою мірою обмежено і може здійснюватися у вигляді заходів підтримки (інвестиції, кредити) і організації закупівлі в держрезерв вироблених товарів.

Часто конкретні форми державного регулювання ототожнюються з його методами або з видами економічної політики. У довідковій літературі формою (лат. forma — зовнішнє окреслення, вираження будь-якого змісту) державного регулювання економіки розуміють конкретні засоби впорядкування державою процесів економічного розвитку. Форми державного регулювання економіки у вигляді його засобів і методів формують інструментарій впливу держави на соціально-економічні процеси.

Вибір форм державного регулювання, їхнє поєднання і використання — об'єктивно зумовлений процес, пов'язаний із цілями економічної політики держави. Набір цих форм може бути однаковим у різних країнах, але їхнє поєднання, пріоритетність, спрямованість використання залежать від соціально-економічної специфіки періоду розвитку країни. Практика засвідчує, що форми державного регулювання мають адміністративний і економічний характер [2].

В Україні у процесі трансформації економічної системи можна виокремити декілька форм державного регулювання. У плановій економіці здійснювалося директивне планування, в ринкових умовах доцільно застосовувати індикативне планування, стратегічне планування, програмування, прогнозування і державні замовлення.

Цивілізовані принципи державного регулювання агропромислової галузі пов'язані з наявністю устояних процедур управлінського впливу, заснованих на досвіді передових або розвинених агропромислових країн. Цей досвід дозволяє йти не по дорозі "спроб і помилок", а цивілізованим способом, що скорочує можливості ризику, невизначеності ситуації, економічних локальних криз.

Науково обгрунтовані принципи регулювання агропромислової галузі ніби вбирають в себе два попередні принципи або ґрунтуються на них. По суті, мова йде про

встановлення спеціальних співвідношень між промисловою і сільськогосподарською сферою, транспортними комунікаціями, системою інформаційного і стратегічного забезпечення.

Приватні принципи регулювання агропромислового комплексу пов'язані з оперативним управлінським впливом на процедури взаємин між органами державного і територіального управління, з одного боку, і суб'єктами господарювання — з іншого. Це стосується, перш за все, відповідальності виробників за якість виробленої продукції, своєчасності платежів за оренду землі, сплату податків за використання земель, виконання нормативних вимог землеволодіння і землекористування. Сюди ж доцільно віднести і принцип соціальної захищеності селянських господарств ринкового типу. Необхідність в цьому виникає при політичній і економічній нестабільності держави, падінні ринкових цін, обумовленою зовнішньою конкуренцією, загрозою розорення господарств.

ВИСНОВКИ

Отже, поняття "державне регулювання аграрної галузі" ми розглядаємо як складний механізм впливу на доходи сільськогосподарських виробників, структуру сільськогосподарського виробництва, агропродовольчий ринок, соціальну структуру села, міжгалузеві і міжгосподарські відносини.

Цілком закономірно, що держава, для того, щоб не втратити контроль над продуктивними силами суспільства, вибирає регулюючий вплив, що полягає в плановірності й узгодженості дій суб'єктів господарювання.

Варто відзначити, що в умовах перехідного періоду принципи і організація державного регулювання зазнали значних змін. По-перше, саме поняття "державне регулювання" сформувалося відносно недавно. Поняття "агропромисловий комплекс" стало ближче традиційному в західній економічній літературі поняттю "агробізнес". По-друге, змінилися цілі й пріоритети державного регулювання. Прямі й непрямі принципи регулювання можна об'єднати в загальні, зумовлені природою виникнення економічних відносин, і приватні, такі, що відображають ситуативний підхід до управління. А найголовніше — змінилися форми здійснення державного регулювання АПК. Проте не варто забувати, що сліпе копіювання західного зразка в Україні ніколи не приносило очікуваних результатів.

Література:

1. Загальний курс агробізнесу / [за ред. В.Ф. Семєнова, І.Ю. Сіваченка]. — К.: Знання; КОО, 2000. — С. 174—176.
2. Корецький М. Державне регулювання розвитку аграрної сфери економіки України: моногр. / М.Корецький. — К., 2002. — 260 с.
3. Могильний О.М. Державне регулювання аграрного виробництва в період трансформації економіки / О.М. Могильний. — К.: ІАЕ УААН, 2002. — 430 с.
4. Могильний, О.М. Регулювання аграрної сфери / О.М. Могильний. — Ужгород: ІВА, 2005. — 400 с.
5. Юрчишин В.В. Науково-методологічні та організаційні основи розвитку системи управління аграрним сектором економіки / В.В. Юрчишин // Економіка АПК. — 2003. — № 1. — С. 17—25.
6. Черевко Г. В. Державне регулювання економіки АПК: навч. посіб. / Г. В. Черевко. — К.: Знання, 2006. — 339 с.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2011 р.