

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 2, 2010

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 332.122:338.432

І.В. Застрожнікова,
здобувач, Академія муніципального управління

ФОРМУВАННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АГРАРНИМ СЕКТОРОМ

***Анотація.** Сформовано понятійний апарат державного управління аграрним сектором. Досліджено зарубі жний досвід та практику аграрних перетворень в Україні.*

***Annotation.** The concept vehicle of state administration by an agrarian sector is formed. Foreign experience and practice of agrarian transformations is explored in Ukraine.*

***Ключові слова.** Аграрна політика, державне управління, понятійний апарат, стратегія, тактика, формування.*

Вступ

Питання розробки аграрної політики України досліджені у працях багатьох провідних учених, однак в цілому ця проблема залишається недостатньо структурованою і, як наслідок, часто викликає використання загальних і неефективних методів державного управління. Ситуація, що склалася в агропромисловому секторі економіки, свідчить про недосконалість аграрної політики в усіх її проявах.

Аналіз останніх наукових досліджень.

Вагомий внесок у розробку теоретико-методологічних та організаційно-практичних засад розвитку національної аграрної політики внесли такі вчені, як В. Амбросов, В. Андрійчук, О.Бородіна, П. Гайдуцький, В.Гесць, О.Гойчук, Б.Данилишин, О.Дасій, М. Дем'яненко, С. Дем'яненко, В. Зіновчук, М. Калінчик, С. Кваша, І. Кириленко, М. Корещький, І. Лукинов, Г.Підлісецький, П. Руснак, В.Рябокоть, П. Саблук, М. Сахацький, В. Ситник, В. Трегобчук, Г. Черевко, В. Шиян, О. Шпичак, В. Юрчишин та ін.

Постановка завдання

- сформувати понятійний апарат державного управління аграрним сектором;
- дослідити зарубіжний досвід та практику аграрних перетворень в Україні.

Результати

В даний час Україні потрібна нова аграрна політика, яка б мала стратегічний та системний характер, соціальну спрямованість та відповідала принципам сталого розвитку. На цьому шляху насамперед необхідно визначитися з питанням поняття та сутності аграрної політики, оскільки в Україні поки ще не розроблений єдиний понятійний апарат для прийняття рішень з аграрної політики.

Історично аграрна політика розвивалася в руслі вирішення двох основних питань – аграрного і продовольчого. Визначаючи аграрне питання як питання про землю і земельні порядки [8, с. 20]. Йдеться про проблему володіння, розпорядження і користування землею для основної маси селян, що бажають працювати на ній і вільно розпоряджатися результатами своєї праці. Разом з тим досвід країн Західної Європи, США та Канади свідчить, що вирішення продовольчого питання в країні можливе винятково шляхом вирішення аграрного питання.

З огляду на це в контексті формування понятійного апарату аграрної політики доцільним є вивчення відповідного зарубіжного досвіду. Науковим центром зарубіжної теорії аграрної політики вважається Франція. Французька школа розглядає термін «аграрна політика» у широкому і вузькому змісті. У широкому змісті аграрна політика містить у собі три напрями: політика розвитку аграрного сектора; продовольча політика, що стосується споживання продуктів харчування, соціальної підтримки населення тощо; агропромислова політика, пов'язана з проблемами обслуговування сільського господарства, включаючи переробку, виробництво засобів виробництва для сільського господарства і торгівлю.

Держава може підтримувати в якості пріоритету як сільськогосподарське виробництво (підвищуючи, наприклад, рівень цін і доходів виробників), так і переробку (дотуючи закупівельні ціни) чи споживання (шляхом встановлення низьких споживчих цін). Відповідно до офіційної методики Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), аграрна політика поділяється на сільськогосподарську політику (на користь виробників) і продовольчу (на користь споживачів). Використання цієї класифікації вплинуло на зміну методів аналізу аграрної політики. Зокрема, аналізується не розподіл державних витрат на сільське господарство, а трансфертні платежі в аграрну сферу за рахунок споживачів продовольства і платників податків. У зв'язку з цим держава розглядається як посередник між платником

податків чи споживачем продукції і сільськогосподарським виробником.

Французькі дослідники також пропонують визначення поняття аграрної політики у вузькому змісті, або політики розвитку аграрного сектора, розглядаючи її як інституціональний компроміс, що є узагальненням трьох «угод»: «територіальної угоди», що має в основі систему соціального контролю зі сторони держави, яка підтримує ту чи іншу форму організації сільськогосподарського виробництва; «бюджетної угоди», обумовленої системою доходів і видатків на сільське господарство; «політичної угоди» як форми співробітництва держави і професійних організацій.

Однак вказані визначення потребують подальшого опрацювання насамперед з позиції цілей, оскільки при розгляді аграрної політики звичайно підкреслюється тільки економічний аспект. При цьому не враховуються такі важливі складові, як сприятливе навколишнє середовище і добробут населення. У ряді країн, зокрема США та Німеччині, триєдине розуміння основної мети аграрної політики визнається в політичних колах. Проте це не вирішує багатьох проблем, зокрема щодо того, чи має питання охорони навколишнього середовища бути пріоритетним у кожній із галузевих політик, таких як аграрна, добувних галузей, будівництва, де вплив на природу значний, чи повинна розроблятися єдина екологічна політика?

Інша складова основної мети аграрної політики стосується розвитку сільських територій і містить у собі вирішення ряду проблем, які не можуть бути враховані в економічному аспекті. Наприклад, безробіття в сільській місцевості прямо не пов'язане з виробництвом продовольства, оскільки припускає застосування інших підходів до зайнятості – через розвиток сільської промисловості, сфери послуг тощо [4, с. 40-42]. Крім того, варто враховувати той факт, що в економічно високорозвинутих країнах сільське господарство у своєму соціальному аспекті зазнало значних змін. Соціальні проблеми села тут виділені в самостійний напрям аграрної політики.

Широкого трактування аграрної політики традиційно дотримуються у Європейському Союзі. Це можна стверджувати з огляду на сформульовані у ст. 39 Римського договору цілі єдиної аграрної політики країн європейського співтовариства:

а) збільшувати продуктивність сільського господарства шляхом сприяння технічному прогресу, забезпечення раціонального розвитку сільськогосподарського виробництва й оптимального використання виробничих факторів, особливо праці;

б) у такий спосіб забезпечувати досить високий рівень життя сільського населення, зокрема шляхом збільшення індивідуальних доходів осіб, зайнятих у сільському господарстві;

в) підтримувати стабільність ринків;

г) забезпечувати можливості для пропозиції сільськогосподарської продукції;

д) сприяти реалізації сільськогосподарської продукції споживачам за доступними цінами [1, с. 8-9].

Йдеться про збалансовану політику, що враховує економічні й соціальні інтереси виробників та споживачів сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства. У 70-і роки XX ст. в єдиній аграрній політиці з'явився новий компонент – аграрна структурна політика, що стимулювала формування великих більш життєздатних виробничих структур.

З 80-х років минулого століття аграрна політика Європейського економічного співтовариства найтіснішим чином узгоджувалася з питаннями розвитку сільських територій. Нині вона все більш орієнтується на природоохоронні і ландшафтні заходи, повноцінне соціальне забезпечення сільського населення. Отже, з часом розширюється діапазон аграрної політики, поглиблюється її зміст, він набуває комплексного характеру. Це притаманне всім економічно розвинутих країнам і багатьом країнам з перехідною економікою.

Широке висвітлення питань щодо формування понятійного апарату проблеми аграрної політики в науковій літературі отримали дослідження російських вчених. Зокрема, аграрну політику визначають як діяльність держави, спрямовану на створення господарсько-фінансових і політичних рамкових умов в аграрному секторі, що реалізується шляхом впливу на економічні процеси, які відбуваються в ньому, через форми і методи, найбільш дієві у сфері аграрної економіки. Аграрна політика являє собою упорядковуючу діяльність держави і санкціонованих нею суспільно-правових інститутів щодо формування культурних, соціальних, правових і економічних умов життя сільського населення [4, с. 10]. Проте в наведеному визначенні соціально-економічна сутність і зміст аграрної політики розкриваються не повною мірою. Сфера її впливу обмежується в основному аграрним сектором.

У Російській Федерації на законодавчому рівні державна аграрна політика визначається як складова частина державної соціально-економічної політики, спрямованої на сталий розвиток сільського господарства і сільських територій. Під сталим розвитком сільських територій розуміється їх стабільний соціально-економічний розвиток, збільшення обсягу виробництва сільськогосподарської продукції, підвищення ефективності сільського господарства, досягнення повної зайнятості сільського населення і підвищення рівня його життя, раціональне використання земель [5, с. 39].

У вітчизняній науковій літературі також зустрічаються досить відмінні підходи до визначення поняття «аграрна політика». В «Економічній енциклопедії» аграрна політика визначається як курс та система заходів, спрямованих на інтенсивний розвиток продуктивних сил села, вдосконалення або докорінну зміну існуючих форм власності, на поліпшення умов життя й побуту його мешканців, на забезпечення сировиною промисловості тощо [2, с. 17]. При цьому вона віднесена до важливих елементів соціально-економічної політики держави, яка передбачає наукове обґрунтування стратегії і тактики формування аграрних відносин, економічне обґрунтування шляхів розвитку села. Тобто аграрна політика розглядається як комплекс заходів, спрямованих виключно на розвиток сільського господарства та земельних відносин, що є надто звуженим трактуванням.

Загалом термін «аграрна політика» набув поширення з початку 20-х років минулого століття. До цього використовувалася переважно категорія «продовольча політика». Всі питання, пов'язані з продовольчою проблемою в 1920-1930-ті чи наступні роки, розглядалися в контексті здійснення у цей період аграрної політики комуністичною партією і державою. Продовольча ж політика перестала бути предметом самостійного вивчення. Поняття «аграрна політика» і «продовольча політика», на думку Б.І. Хорошуна, близькі за своєю суттю, але все ж не рівнозначні. Аграрна політика – це сукупність заходів, які здійснює держава в галузі аграрних відносин, пов'язаних з володінням і користуванням землею як основним засобом виробництва в сільському господарстві. Продовольча ж політика – це сукупність заходів держави, спрямованих на вирішення продовольчої проблеми у вузькому чи широкому розумінні цього поняття. Продовольча політика поєднує питання розвитку сільського господарства і обслуговуючих його галузей промисловості, заготівель, зберігання сільгосппродукції, питання розвитку харчової і переробної індустрії, торгівлі продовольством та їх імпорту. Продовольча політика включає в себе і заходи по поліпшенню структури харчування населення. Отже, поняття «продовольча політика» має інше функціональне навантаження, ніж «аграрна політика» [7, с.14]. Однак такий підхід до визначення аграрної політики є досить звуженим і може бути прийнятним лише з позиції її висвітлення в історичному аспекті. В сучасних умовах спектр завдань аграрної політики не обмежується земельними питаннями, сферою виробництва, переробки та збуту продовольства і є значно ширшим.

У науковій літературі зустрічаємо також трактування аграрної політики як сукупності науково обґрунтованих ідей і концепцій щодо розвитку сільського

господарства та пов'язаних з ним галузей на певному історичному етапі життя країни. До повного поняття аграрної політики входять також наявність певних економічних структур, здатних забезпечити реалізацію цих ідей, а також функціонування відповідного господарського механізму, який би матеріально заохочував підприємства, організації, управлінські структури і працівників здійснювати їх [1, с. 17]. Однак вказане визначення, як вбачається, не відповідає у повній мірі принципу стратегічності, який характерний аграрній політиці, не враховує необхідність питань розвитку сільських територій.

Основними засадами державної аграрної політики на період до 2015 р., визначеними Законом України від 18 жовтня 2005 р. «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», передбачено, що аграрна політика базується на національних пріоритетах та враховує необхідність входження України до світового економічного простору [6]. Складовими державної аграрної політики, як зазначається у Законі, є комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування аграрного сектора економіки, розв'язання соціальних проблем сільського населення та забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій.

Наявність такого Закону є позитивним явищем з точки зору визнання державною політикою необхідності формування чіткої та визначеної стратегії розвитку агропромислового комплексу як пріоритетної сфери національної економіки та основи функціонування держави. Проте даний Закон має ряд зауважень та пропозицій щодо його змісту і суті, врахування яких, як вбачається, дало б змогу суттєво підвищити ефективність державної аграрної політики. Насамперед необхідно акцентувати на відсутність визначення основних категорій, що вживаються у Законі, зокрема терміну «аграрна політика». При широкому спектрі галузей та сфер діяльності, на які поширюється аграрна політика, основні її пріоритети, визначені у ст. 3 Закону, стосуються практично виключно питань розвитку сільського господарства. Водночас формування продовольчої безпеки, яке визнано стратегічною метою аграрної політики, потребує врахування значно ширшого кола питань, пов'язаних, зокрема, із заготівлею, зберіганням, переробкою, реалізацією продовольчої продукції, її якістю і безпекою тощо.

Окремі положення Закону свідчать про дещо обмежене та непослідовне розуміння аграрної політики. Так, у ст. 2 Закону гарантування продовольчої безпеки держави віднесено до стратегічних завдань аграрної політики, проте у ст. 1 при визначенні напрямів, на яких зосереджуються основні складові аграрної політики, необхідність формування продовольчої безпеки не вказана. Аналогічну непослідовність зустрічаємо і надалі. Зокрема, у визначенні сфери поширення основних засад державної аграрної політики виокремлюється питання соціальної сфери села, при тому, що у якості одного із завдань цієї політики вказується ще й комплексний розвиток сільських територій, що, безумовно, є значно ширшим поняттям.

У цілому Закон має надто загальний характер, не містить конкретизованих напрямів та механізмів, за допомогою яких можливо було б сформулювати і реалізувати ефективну державну аграрну політику. Вивчення аналогічного законодавства в США та Європейському Союзі свідчить, що законодавчі акти такого характеру повинні мати чітко визначені напрями впливу держави на процес функціонування всіх галузей, діяльність яких пов'язана з продовольством [3, с. 10-18]. Закон має формувати заходи аграрної політики за визначеними пріоритетними сферами, якими, зокрема, мають бути товарні програми (прямі платежі виробникам, програми за окремими видами продовольства), зовнішня торгівля, продовольчі програми, кредитне обслуговування, сільський розвиток, охорона навколишнього природного середовища, наукові дослідження та ін. Загалом в Україні формується принципове розуміння аграрної політики, оскільки до об'єктів останньої відноситься не лише сільське господарство, садівництво, виноградарство, рибне господарство, а й харчова промисловість, переробка сільськогосподарської продукції, питання соціальної політики у сільській місцевості.

За визначенням В.Б. Шкляра, державна аграрна політика є складовою загальної економічної політики України, спрямованою на подолання кризової ситуації в агропромисловому виробництві, створення соціально-економічних умов життя і праці українських селян на рівні розвинутих країн, забезпечення конкурентоспроможного агропромислового виробництва на світовому аграрному ринку [9, с. 32]. Державна аграрна політика, як соціально-економічне явище, повинна сприяти досягненню поставленої політичної мети і завдань розвитку суспільного виробництва країни стосовно конкретних умов. Отже, державна аграрна політика, як складова соціально-економічної політики держави, є історичним явищем. В її змісті відображаються особливості етапного розвитку сільського господарства, всього селянського життя країни.

Головна вимога до сучасної аграрної політики – дотримання комплексного підходу при її виробленні та здійсненні, тобто визначення стратегічних і тактичних заходів, їх узгоджена реалізація у всіх ланках агропромислового комплексу. Це забезпечується через тісний взаємозв'язок складових економічної політики – фінансової, кредитної, податкової, цінової, політичної, доходів і пенсійного забезпечення. Обов'язковою вимогою до аграрної політики, що формується, є також її стратегічна спрямованість, поступальна орієнтація на вирішення в єдності найближчих і більш віддалених – в оглядовій перспективі і навіть поза її межами – потреб, завдань і проблем. Стратегія повинна спиратися на чітко визначені етапи і тактику її здійснення, всебічно відпрацьовані правові та соціально-економічні механізми, які б відповідали найвищим критеріям вимогливості до них.

Зарубіжний досвід та практика аграрних перетворень в Україні показують, що ефективна аграрна політика досягається при оптимальному поєднанні стратегічних і тактичних установок. Якщо аграрна стратегія характеризується відносною стабільністю впродовж тривалого часу, то аграрна тактика визначається гнучкістю, динамікою, швидкою реакцією на зміну соціально-економічних умов. Сформувалися два принципових підходи до розуміння сутності аграрної політики. У вузькому значенні під аграрною політикою розуміють систему цілей і заходів, спрямованих на розвиток аграрного сектора економіки. У широкому значенні до аграрної політики за різними підходами включають:

- політику розвитку аграрного сектора;
- продовольчу політику, що стосується споживання продуктів харчування основними групами населення;
- агропромислову політику, пов'язану з проблемами обслуговування сільського господарства, включаючи торгівлю, переробку, сферу виробництва засобів виробництва для сільського господарства;
- зовнішньоторговельну аграрну політику;
- політику у галузі харчування;
- політику у сфері якості та безпеки продовольства;
- політику розвитку сільських територій.

Висновки

Отже, запропоновані визначення відповідають основним принципам, на яких має базуватися вітчизняна аграрна політика, а саме соціальності, системності, стратегічності та стабільності. Питання формування понятійного апарату аграрної політики не можна недооцінювати, оскільки від правильного розуміння його залежить вся подальша стратегія та тактика дій та, відповідно, результативність цієї політики. Як засвідчує світова та вітчизняна практика, ігнорування окремих

аспектів та складових державної аграрної політики, на перший погляд навіть незначних, не дає змоги досягти бажаного успіху на шляху її реалізації. І навпаки, виважений та системний підхід до формування та здійснення аграрної політики є основою для високоефективного соціально-економічного розвитку країни, добробуту її громадян.

Література

1. Аграрная политика / А.П. Зинченко, В.И. Назаренко, В.В. Шайкин и др.; Под ред. А.П. Зинченко. – М.: КолосС, 2004. – 304 с.
2. Економічна енциклопедія: У 3 т. / Б.Д. Гаврилишин (гол.ред.). – К.: Вид. центр «Академія», 2000. – Т.1: А (абандон)-К (концентрація виробництва). – 864 с.
3. Назаренко В.И. Аграрная политика Европейского союза / Институт Европы РАН. – М.: ООО «Маркет ДС Корпорейшн», 2004. – 362 с. Серова Е. Новый аграрный закон США // Бюллетень Центра АПЭ. – № 4 (14). – 2002. – С. 10-18.
4. Новичков В.И., Калашников И.Б., Новичкова В.И. Аграрная политика. – М.: Издательско-книготорговый центр «Маркетинг», 2001. – 288 с.
5. О развитии сельского хозяйства: Федеральный Закон Российской Федерации от 29 декабря 2006 года №264-ФЗ // Экономика сельского хозяйства России. – 2007. – №2. – С. 37-40.
6. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18 жовтня 2005 року № 2982-IV // Урядовий кур'єр від 16.11.2005. – № 218.
7. Хорошун Б.І. Продовольча політика в Україні в 1920-1930-х роках: Автореф. дис... д-ра іст. наук: 07.00.01 / Київ. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 1999. – 35 с.
8. Хорунжий М.Й. Аграрна політика: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 1998. – 240 с.
9. Шкляр В.Б. Соціально-економічні мотиви формування та реалізації державної аграрної політики в Україні // Економіка АПК. – 2004. – № 12. – С. 28-32.

Стаття надійшла до редакції 11.02.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"

