

УДК 631.15:338.244.47:339.92



*М.Ф. КРОПИВКО, доктор економічних наук,
професор, академік НААН, заслужений діяч науки
і техніки України,
завідувач відділу проблем галузевого і
територіального управління
Національний науковий центр
«Інститут аграрної економіки»*

Напрями реформування системи управління аграрним сектором в умовах децентралізації влади та розвитку євроінтеграційних процесів

Постановка проблеми. Важливим фактором ефективного функціонування аграрного сектору країни є запровадження управлінської системи, яка б адекватно відповідала виробничо-економічним відносинам і структурі сільськогосподарського виробництва, які суттєво змінилися за період ринкових трансформацій. Так, кількість сільськогосподарських підприємств нині становить 52543 од., із них 39428 фермерських господарств та лише 228 державних підприємств, у них зайнято близько 425,0 тис. працюючих. Крім того, функціонує майже 4,1 млн особистих селянських господарств населення, якими у 2014 році вироблено 44,7% загального обсягу валової продукції сільськогосподарства на 251438,6 млн грн (у постійних цінах 2010 р.), у тому числі 40,6% рослинницької й 54,5% тваринницької продукції.

Однак система управління аграрним сектором продовжує в основному ґрунтуватися на успадкованих від минулого недосконалих формах структурної організації та управління, невідлагоджених економічних відносинах приватних підприємств і господарств населення з державою, переважанні адміністративних методів централізованого управ-

ління галузевим розвитком. За оцінками експертного бізнес-середовища, розвиток аграрного підприємництва гальмується необґрунтованими адміністративними бар'єрами, корупцією, надмірним регулюванням, обтяжливою системою санітарного та фітосанітарного контролю, високим рівнем бюрократії й корупції. Несприятливий діловий клімат (у рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу» Україна у 2015 році посідала лише 96 місце серед 189 країн світу) не сприяє залученню інвестицій у модернізацію сільського господарства і переробної промисловості для виробництва продукції високої якості з більшою доданою вартістю.

Сільськогосподарські підприємства, що раніше опікувалися розвитком об'єктів соціальної інфраструктури на селі, передали ці об'єкти у комунальну власність та в основному з цієї причини не фінансують розвиток соціальної сфери села. Особливо відчутною дана проблема постала у зв'язку з неконтрольованим розвитком вертикальних інтеграційних процесів з перерозподілом власності на селі. Крайнім проявом цих процесів став бурхливий розвиток транс-регіональних інтегрованих корпоративних агропромислових об'єднань і груп (так званих агрохолдингів), які нині контролюють майже 8,7 млн га (20,9%) сільгоспугідь краї-

© М.Ф. Кропивко, 2016

ни. Діяльність цих агровиробничих структур поряд зі значним підвищенням конкурентоспроможності агропромислового виробництва призводить до вимивання коштів із сільських територій та зростання соціальної напруги на селі через розвиток монополізації, перерозподіл власності й зниження життєвого простору для діяльності інших підприємств агробізнесу; загострення соціальних проблем на селі через вивільнення зайвих працівників і зростання безробіття; недонадходження податкових платежів у місцеві бюджети; поглиблення дисбалансу галузевої структури та нераціонального використання землі; недостатньої участі у розвитку сільських громад і територій; слабого суспільного контролю за їхньою діяльністю (аналіз результатів сільськогосподарської діяльності агрохолдингів детально висвітлено нами в публікації [7]).

Як наслідок – незважаючи на досягнуте у 2014 році порівняно з 1999-м (роком найбільшого спаду сільськогосподарського виробництва) зростання валового виробництва сільськогосподарської продукції майже в два рази (183,8%) й обсягів експорту продукції АПК майже в 13 разів, сільські жителі не відчули поліпшення свого життєвого рівня.

Якщо у 1999 році за межею бідності знаходилося 29,2% сільських жителів (дані Інституту демографії та соціальних досліджень, розраховані за відносним (національним) критерієм [4]), то у 2013 році – 34,1%. Майже у третини сільських населених пунктів відсутні суб'єкти аграрного бізнесу, які формують робочі місця, що в основному забезпечують доходи сільських жителів і надходження до місцевих бюджетів. При відсутності достатніх коштів у місцевих бюджетах органи місцевого самоврядування на селі нині в змозі лише утримувати належні їм соціальні заклади. Цих коштів у більшості сільських територіальних громад недостатньо навіть для простого відтворення соціальної інфраструктури села.

Фактично соціальна розбудова сільських територій є переважно сферою відомчої прерогативи міністерств та відомств соціального блоку виконавчої влади, які, здійснюючи управління соціально-виробничою

діяльністю за своїми напрямками й інтересами, що зазвичай не збігаються з інтересами окремих сільських поселень і регіонів, виділяють мізерні фінансові вкладення у розвиток сільських територій та діють нескоординовано. Як наслідок, села відмирають – за 2000-2015 роки з мапи України зникло 263 населених пункти, а в більшості малих сіл переважають люди похилого віку.

Для виправлення такого становища в Україні розпочато територіально-адміністративну реформу, яка передбачає децентралізацію влади. Проте в прийнятій з цією метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [5] більш – менш окреслені шляхи передачі від органів державної виконавчої влади на рівень місцевого самоврядування лише функцій управління соціальною сферою. Що ж до передачі функцій управління виробничою сферою, то в концепції системно це питання не проглядається. Але ж якісне поліпшення життєвого рівня сільських жителів, основою життєзабезпечення яких є сільськогосподарська і пов'язана з сільським господарством діяльність, можливе лише на шляху забезпечення комплексного розвитку сільського господарства й сільських територій. Ефективне використання земельних, водних і лісових ресурсів, прибуткове ведення сільського господарства, доходи сільських жителів від сільськогосподарської та пов'язаної із сільським господарством діяльності – основне джерело наповнення місцевих бюджетів.

Отже, в рамках існуючих секторальної управлінської системи, відомчих підходів і застосовуваних технологій управління галузевим розвитком “зверху – донизу” розбудова аграрного устрою, який у комплексі забезпечить розвиток конкурентоспроможного агропромислового виробництва й соціально-економічний розвиток сільських територій, неможлива. А це вимагає докорінних інституціональних змін не тільки в управлінні соціальним блоком держави, а також в організації й управлінні сільським господарством та АПК.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, пов'язані з проведенням адміністративної реформи, спрямованої на

децентралізацію влади та створення інституціональних передумов для забезпечення сталого розвитку сільських територій, останніми роками знаходиться в центрі уваги науковців і політиків. Зокрема, цим питанням присвячені публікації Е.М. Лібанової та М.А.Хвесика [9], Ю.О. Лупенка [7], І.О. Іртищевої, Ю.М. Хвесик і М.І. Стегней [2], О.М. Бородіної, Т.А. Заяць та В.І. Куценко [6], І.Г. Кириленка, В.Є. Івченка й В.В. Дем'янчука [3] та ін. Проте публікацій щодо спрямованості реформаційних змін в організації й управлінні розвитком сільського господарства в умовах децентралізації влади та євроінтеграції поки що недостатньо. Як наслідок, розробляються і реалізуються заходи в основному лише щодо дерегуляції господарської діяльності з метою зменшення корупційної складової в діяльності органів управління земельними ресурсами та агропромисловим розвитком. Однак не менш важливим є відпрацювання питань організаційної структури і технологій управління, спрямованих на забезпечення комплексності в розвитку сільського господарства й сільських територій.

Мета статті – висвітлення основних висновків і пропозицій за результатами досліджень колективу вчених ННЦ «Інститут аграрної економіки» з питань організації та управління комплексним розвитком агропромислового виробництва і сільських територій.

Виклад основних результатів дослідження. Наша країна вибрала євроінтеграційний шлях розвитку. Тому доцільно проаналізувати можливість запровадження й в Україні політики, яка з успіхом застосовується у спільній аграрній і соціальній політиці країн ЄС.

Тривалий період європейська політика щодо розвитку сільських територій не виділялася в окремий напрям. Однак з усвідомленням важливості комплексності розв'язання проблеми Європейське Співтовариство з 2007 року перейшло до формування та реалізації політики сільського розвитку, в основу якої покладено територіальний інтегрований підхід. Головною особливістю запровадженого в ЄС територіального інтегрованого підходу (на відміну від поши-

реного до цього секторального підходу) є його спрямованість на місцеві потреби і пріоритети сільського розвитку при провідній ролі у їх визначенні й вирішенні місцевих територіальних громад. Водночас підтримка місцевих програм, проектів та ініціатив здійснюється в рамках єдиної системи програмування, фінансування, реалізації й контролю виконання заходів із соціально-економічного розвитку територіально-адміністративних одиниць. Відповідно до цієї політики кошти Євросоюзу та країн-учасниць Співтовариства, що виділяються на підтримку розвитку сільського господарства і соціальний розвиток сільських громад, не розпоршуються між окремими відомствами, а концентруються в єдиних європейських фондах та аналогічних фондах країн – учасниць:

Європейському сільськогосподарському фонді сільського розвитку” (European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD), створеному згідно з регламентом Ради Європи №1698/2005 від 20 вересня 2005 року „На підтримку сільського розвитку»;

Європейському сільськогосподарському гарантійному фонді (European Agricultural Guarantee Fund – EAGF), створеному згідно з регламентом Ради Європи №1290/2005 від 21 червня 2005 року „Про фінансування спільної аграрної політики”.

Шляхом прийняття спеціальних національних законів визначені нормативні рамки цільового й ефективного використання цих коштів, які в загальних рисах, із незначними національними відмінностями, передбачають:

фінансову підтримку на конкурсних засадах місцевих інвестиційних проектів та громадських ініціатив за умови розробки, широкого суспільного обговорення й прийняття довгострокових програм розвитку сільських громад і територій, їх об'єднання в національні програми (в основному в часових рамках семирічного циклу довгострокового планування);

диференційований підхід до напрямів та обсягів розподілу коштів фонду залежно від стану розвитку територій країн і спрямування місцевих інвестиційних проектів. Так,

для Республіки Польща у 2007-2013 роках ЄС підтримувала місцеві проекти щодо: підвищення рівня конкурентоспроможності сільського та лісового господарства - мінімум 10 % виділених фінансів; із поліпшення навколишнього природного середовища та сільської місцевості – 25%, якості життя населення сільських територій – 10 %; заходів з активізації участі сільських громад і реалізації місцевих ініціатив – 2,5 % від загальної суми запланованого фінансування;

створення країнами – членами ЄС єдиного органу управління фінансовими ресурсами фонду як управлінської структури, яка організовує їх пропорційний розподіл та регулює взаємовідносини між органами місцевого самоврядування (переможцями конкурсів і замовниками робіт), галузевими міністерствами й відомствами (як виконавцями робіт, що надають послуги з виконання місцевих інвестиційних проектів розвитку сільських територій), та наднаціональними органами ЄС з управління розвитком сільських територій;

організацію прозорого громадського й адміністративного контролю за цільовим використанням виділених коштів організацією моніторингу результатів виконання кожного проекту (збільшення робочих місць, підвищення рівня заробітної плати, залучення приватних інвестицій, збільшення ВВП тощо).

Отже, і в Україні в умовах децентралізації влади та євроінтеграції для забезпечення комплексного розвитку сільського господарства і сільських територій доцільно раціонально поєднати територіально-самоврядну систему управління розвитком сільських територій та галузеву систему управління розвитком агропромислового виробництва.

Реформаційні заходи з удосконалення управління в аграрному секторі мають здійснюватися в рамках проведення адміністративно-територіальної реформи, спрямованої на підвищення інституційних і фінансових спроможностей сільських територіальних громад. Адже при децентралізації влади основні завдання (місії) інституціональних складових системи управління розвитком аграрним сектором, та зокрема сільським

господарством, суттєво змінюються. У стратегічному вимірі завдання центральних органів державної влади з питань аграрної політики, в тому числі й Міністерства аграрної політики та продовольства України, мають обмежитися виконанням функцій по забезпеченню продовольчої безпеки країни в цілому, сприянню розвитку експортного потенціалу АПК і формуванню рамкового законодавчого поля для рівносприятливого функціонування різних організаційно-правових форм сільськогосподарської діяльності.

Основні ж завдання органів місцевого самоврядування в частині сталого розвитку сільського господарства вбачаються в збільшенні доходів сільських жителів та надходжень у місцеві бюджети від раціонального використання земель сільськогосподарського призначення, розвитку багатокладності сільського господарства, а також у виконанні контрольних функцій щодо дотримання нормативів екологічної безпеки на відповідних територіях у процесі ведення сільськогосподарської й пов'язаної з нею діяльності.

Для підвищення спроможностей органів місцевого самоврядування в управлінні комплексним розвитком сільського господарства і сільських територій має бути створене відповідне інституційне середовище.

Зокрема, спочатку доцільно здійснити заходи з дерегуляції господарської діяльності для формування сприятливого ділового клімату в агропродовольчій сфері, сформуванню розвиненої на місцевому рівні управління систему сільськогосподарського дорадництва для науково-консультаційного й інформаційного супроводження реформаційних змін, підвищити спроможності громадських об'єднань у саморегулюванні аграрних ринків та самоуправлінні галузевим розвитком. Із підвищенням інституційних спроможностей цих складових системи управління будуть створені умови для оптимізації організаційної структури та функцій органів державної виконавчої влади й місцевого самоврядування в забезпеченні розвитку сільського господарства та АПК.

Дерегуляція господарської діяльності в аграрному секторі. Має на меті сприяння

розвитку сільськогосподарського підприємства. У процесі здійснення заходів з регуляції регулятивні й контрольні функції державних органів виконавчої влади мають бути обмежені та сфокусовані на продовольчій безпеці країни, а їх провадження здійснюватися в основному по периметру (кордонах) країни. Контрольно-регулятивна діяльність органів місцевого самоврядування має на меті раціональне використання земель сільськогосподарського призначення на закріплених за ними територіях і дотримання нормативів екологічної безпеки в процесі ведення сільськогосподарської діяльності. Всі інші функції контрольно-регулятивного характеру слід відмінити (особливо в частині надання дозволів, квот, ліцензій тощо), або делегувати громадським об'єднанням у міру підвищення їхніх управлінських спроможностей.

Розвиток сільськогосподарської інформаційно-консультаційної (дорадчої) діяльності. Незадовільний стан організації просвітницької роботи на селі та надання сільськогосподарським товаровиробникам, сільському населенню й органам місцевого самоврядування соціально-спрямованих дорадчих послуг з підвищення рівня знань і вдосконалення практичних навичок прибуткового ведення сільськогосподарської діяльності стали перешкодою на шляху подальшого формування конкурентоспроможної аграрної економіки, подолання бідності на селі та розвитку сільських територій. Для розв'язання цієї проблеми в інших країнах світу, в тому числі й у країнах ЄС, функціонують системи сільськогосподарського дорадництва. Ці системи виступають як один із основних механізмів реалізації державної аграрної політики на місцях, як складова органів управління інноваційним розвитком сільського господарства і сільських територій, яка здійснює зв'язок між наукою й виробництвом при запровадженні агроінновацій, поширенні сільськогосподарських знань та інформації.

Свого часу і в Україні за підтримки проєктів міжнародної технічної допомоги розпочалося формування системи сільськогосподарського дорадництва. У червні 2004 року був прийнятий Закон України «Про сільсь-

когосподарську дорадчу діяльність», який передбачає державну підтримку дорадчої діяльності за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Фінансування сільськогосподарської дорадчої діяльності здійснювалося відповідно до Державної цільової програми сільськогосподарської дорадчої діяльності на період до 2009 року й Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року (розділ 8 «Розвиток дорадництва»). Завдяки співпраці науковців, органів управління агропромисловим розвитком і сільськогосподарських дорадників на місцях було успішно проведено паювання землі, перетворення сільськогосподарських підприємств в організаційні структури ринкового типу, розпочалися роботи з розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації. Проте через фінансову кризу з 2012 року державне фінансування діяльності дорадчих служб припинилося, й більшість їх припинила свою діяльність. Як наслідок, реформаційні зміни на місцях загальмувалися.

На нинішній час в умовах політичного курсу на поглиблення реформ, децентралізацію влади та євроінтеграцію, необхідність у застосуванні такого інституту, як сільськогосподарське дорадництво, незмірно зростає. Дорадники зможуть ефективно ініціювати реформаційні перетворення на селі й забезпечити трансфер інновацій в аграрне виробництво передусім у наступних напрямках:

ініціювання масового впровадження інноваційних технологій ведення сільськогосподарської діяльності в особистих селянських господарствах (ОСГ), як-от: підвищення врожайності, розвиток тваринництва, органічного землеробства, зеленого туризму, родових садиб тощо);

допомога в перетворенні частини ОСГ на сімейні ферми з тим, щоб зробити їх активними учасниками організованого ринку;

розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації з утворенням СОК практично у кожній сільській територіальній громаді;

формування міжгосподарських агропромислових кластерних систем за участю господарств населення, підприємств малого, середнього та великого агробізнесу як «то-

чок зростання” місцевих і регіональних економік;

розроблення й реалізація Програм соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад, які передбачають комплексний підхід до розвитку сільського господарства і сільських територій для підвищення рівня їх економічного самозабезпечення й т.ін.

Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його членами в частині співробітництва у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій також передбачене «сприяння інноваціям шляхом проведення досліджень і просування системи дорадництва до сільськогосподарських виробників».

Нами опрацьовані концепція та техніко-економічне обґрунтування створення розвиненої на місцевому рівні системи сільськогосподарського дорадництва, включаючи її державну й недержавну складові (детально викладено в [8]).

Для формування державної компоненти цієї системи запропоновано використати науково-технічний потенціал установ аграрної науки та освіти, утворивши в процесі їх структурної реорганізації регіональні сільськогосподарські дорадчі служби із районними відділами й представництвами в сільських територіальних громадах із тим, щоб один сільськогосподарський дорадник на професійній основі обслуговував близько 5000 господарств населення, або 100 підприємств малого і середнього підприємства на селі.

Крім того, стимулювати розвиток діяльності громадських дорадчих служб, комерційних агроконсалтингових формувань та приватних консультантів у сільських місцевостях, у тому числі залученням їх до надання соціально спрямованих дорадчих послуг. А для поліпшення якості надання сільськогосподарських дорадчих послуг забезпечити кругообіг висококваліфікованих кадрів між наукою, освітою й сільськогосподарським дорадництвом, зокрема враховуючи науково-технічний характер сільськогосподарської дорадчої діяльності, поширити на сільськогосподарських дорадників та сільськогосподарських експертів – дорадни-

ків дію Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність».

Фінансування діяльності системи планується організувати комплексне: за рахунок державного бюджету (за нашими розрахунками близько 50,0 млн грн/рік); місцевих бюджетів (близько 350,0 млн грн/рік) та коштів проектів міжнародної технічної допомоги (близько 30,0 млн дол.). В результаті буде сформована дієва система сільськогосподарського дорадництва. Рівень охоплення соціально спрямованими дорадчими послугами становитиме близько 90% сільськогосподарських товаровиробників і сільського населення.

Однак незважаючи на схвалення цих обґрунтувань Кабінетом Міністрів України, Мінагрополітики та НААН (прийняті відповідні постанови), через розбалансованість системи державного управління у владних кабінетах практично ніяких заходів у цьому напрямі не здійснюється.

Розвиток системи самоврядування та самоорганізації в АПК. У світовій практиці, як і в практиці країн ЄС, значну частину функцій щодо управління розвитком галузей агропромислового виробництва виконують міжгосподарські галузеві та міжгалузеві саморегулювні об’єднання суб’єктів господарювання агропродовольчої сфери.

Перші з них (галузеві) виконують функції організації спільної діяльності, консультаційного й інформаційного обслуговування учасників, впровадження нових технологій, усунення посередників, концентрації товарів і формування оптових партій для вигідного продажу й інші необхідні дії для сприяння підвищенню конкурентоспроможності учасників. На місцевому рівні одержали розвиток різного роду кооперативи та прості товариства з спільної діяльності, на регіональному – мережеві договірні торгові асоціації, маркетингові агентства, кооперативні консорціуми й інші форми кластерної взаємодії, на національному – неприбуткові галузеві асоціації, федерації та кооперативні об’єднання.

Завдання других (міжгалузевих) – створення правил, у рамках яких усі суб’єкти господарювання агропродовольчої сфери на рівноправній основі могли б узгоджувати дії

між собою та державою щодо розвитку АПВ й ефективної організації ринку сільськогосподарської продукції та продовольства з урахуванням інтересів усіх верств населення. Згідно з цим практично в усіх країнах функціонують парасолькові національні (сільськогосподарські) ради або аграрні палати, як координаційні органи систем самоуправління розвитком аграрного сектору економіки.

В АПК України інтереси суб'єктів господарювання на національному рівні представляють 41 господарське об'єднання, створені відповідно до положень Господарського кодексу України реорганізацією агропромислових об'єднань, які в період планової економіки ефективно виконували частину повноважень із державного управління галузями АПК, 20 громадських організацій, створених відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» (нині не діє) «для задоволення та захисту законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних й інших спільних інтересів громадян», а також Громадська Рада – консультативно-дорадчий орган при Міністерстві аграрної політики та продовольства України. Ці громадські організації не наділені достатніми повноваженнями для здійснення саморегулювальних функцій на ринках сільськогосподарської продукції й продовольства і не є дієвими інституціями по збалансуванню, консолідації та узгодженню державних і господарських інтересів. Діалог між урядом та громадськими організаціями ведеться епізодично – у періоди загострення економічних відносин і зростання споживчих цін на ринках спонтанно створюються тимчасові узгоджувальні комісії, ухвалюються меморандуми та інші подібні документи, які не мають правової сили й не відіграють належної ролі у формуванні цивілізованих ринкових відносин.

У 2012 році Верховна Рада України на заміну Закону України «Про об'єднання громадян» прийняла Закон України «Про громадські об'єднання» [9], яким створено певні правові рамки для посилення ролі громадських організацій як соціально-економічних інституцій. Зокрема, засновни-

ками і членами непідприємницького товариства – «громадської спілки» мають бути юридичні особи приватного права, громадським організаціям надане право брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, а громадським організаціям зі статусом юридичної особи – у здійсненні державної регуляторної політики, роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади й органами місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства.

При цьому в ст. 2, п. 2,3 зазначено, що дія закону не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення діяльності ... саморегулювальних організацій і організацій, які здійснюють професійне самоврядування, особливості регулювання яких можуть визначатися іншими законами.

Отже, для розвитку саморегулювання та самоорганізації в діяльності аграрного бізнесу, підвищення ролі галузевих об'єднань у формуванні й реалізації державної аграрної політики потрібне прийняття спеціального закону. Підвищити їхню роль у реалізації державної аграрної політики можливо за умови надання їм більших повноважень із розподілу і використання коштів, що виділяються з бюджетів усіх рівнів на підтримку агропромислового виробництва, а також консенсусного врегулювання питань міжгалузевих відносин між учасниками агропродуктових сегментів ринку сільськогосподарської продукції та продовольства, встановлення правил економічної поведінки на цих ринках тощо, виконання інших саморегулювальних функцій, що не суперечать антимонопольному й іншому чинному законодавству.

У ННЦ «Інститут аграрної економіки» опрацьовано Концепцію розвитку системи самоврядування в агропромисловому виробництві України, яка передбачає розвиток інституцій самоврядування та саморегулювання на чотирьох рівнях самоорганізації:

1. Господарський рівень – представлений малими, середніми і великими підприємствами агробізнесу.

2. Рівень міжгосподарського самоврядування – підприємства сільськогосподарської

обслуговуючої, кредитної, споживчої й іншої кооперації, а також самоврядні продуктові та територіально-виробничі агропромислові об'єднання кластерного типу.

3. Рівень представництва й захисту інтересів підприємств агробізнесу – громадські галузеві об'єднання (спілки), у т. ч. представницькі саморегульовані продуктові об'єднання, а також фахові (професійні) громадські організації, які об'єднують спеціалістів і працівників агропродовольчої сфери. Цей рівень самоуправління формується розширенням повноважень існуючих громадських організацій АПВ, у т. ч. через делегування галузевим громадським об'єднанням із присвоєнням їм статусу «саморегульовані», частини державних повноважень із регулювання агропродовольчих ринків, управління розвитком АПВ, інших питань реалізації державної аграрної політики на засадах державно-приватного партнерства та самоврядування.

4. Рівень координації системи самоврядування – Агропродовольча Рада (аграрна палата) з функціями узгодження інтересів суб'єктів господарювання і держави та встановлення правил, що регулюють міжгалузеві відносини в ланцюгах виробництва, зберігання, переробки і реалізації сільськогосподарської продукції й продовольства та координації діяльності складників системи самоуправління розвитком АПК, його галузей і регіонів, їх участі у реалізації державної аграрної політики (створюється на базі існуючої Громадської ради при Міністерстві аграрної політики та продовольства України передачею їй частини державних повноважень із регулювання ринків сільськогосподарської продукції й продовольства, а також розвитку АПК на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях управління).

Реалізація концепції уможливить підвищити рівень саморегулювання відносин в агропродуктових ланцюгах, забезпечити кращу регульованість агропродуктових ринків, створити умови для підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарських підприємств і господарств різних організаційно-правових форм на основі розвитку інтеграційних процесів та кластерних форм міжгосподарської взаємодії.

Запровадження стратегічного управління комплексним розвитком сільського господарства і сільських територій. Одним із вагомих чинників стримування сільського розвитку є розбалансованість системи управління, породжена застосуванням технологій ситуаційного управління й короткострокового планування розвитку. При такому підході до програмування органи управління агропромисловим розвитком на місцях і органи місцевого самоврядування не зобов'язані розробляти стратегії й середньо- та довгострокові програми комплексного розвитку сільського господарства і сільських територій, а органи державного управління всіх рівнів – їх реалізовувати. Як наслідок, періодично виникають соціально – загрозові збурення та дефіцити на ринках сільськогосподарської продукції, а більшість низових органів виконавчої влади й місцевого самоврядування управляють за принципом «проживемо рік, а потім побачимо» і не визначають цілі та пріоритети місцевого розвитку на перспективу.

Тому в умовах децентралізації управління доцільно запровадити в практику елементи стратегічного управління комплексним розвитком агропромислового виробництва й сільських територій, особливістю якого є організація планування сільського розвитку «знизу-доверху» при провідній ролі сільських територіальних громад у визначенні потреб і пріоритетів місцевого розвитку, використавши досвід країн ЄС, шляхом:

1. Планування та реалізації взаємоузгоджених середньострокових (до 5-ти років) місцевих (сільських громад, районів) і регіональних програм соціально-економічного розвитку за технологією «від громади до держави», основною метою яких має бути досягнення державних соціальних стандартів життєзабезпечення та підтримка заходів із досягнення цілей і пріоритетів місцевого розвитку;

2. Запровадження виробничих стандартів сільськогосподарської діяльності, що враховують екологічні вимоги, природно-економічні особливості та спеціалізацію сільського господарства в регіонах, і використовуються для розроблення проектів землеустрою, контролю за використанням зе-

мель сільськогосподарського призначення, розроблення прогнозно-індикативних показників пропозиції на ринку сільськогосподарської продукції при стратегічному плануванні розвитку.

3. Консолідованого фінансування заходів місцевих і регіональних програм, переважно у вигляді інноваційно-інвестиційних проектів, у тому числі за рахунок державного фонду розвитку сільських територій (утвореного шляхом консолідації фінансів державного бюджету на розвиток сільських територій, нині розпорошених між галузевими міністерствами та відомствами) на конкурсних засадах, місцевих бюджетів, позабюджетних фондів сільських громад (створених за рахунок внесків фізичних і юридичних осіб) тощо.

Для запровадження такої технології управління комплексним розвитком сільського господарства й сільських територій доцільно:

1. Прийняти зміни до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України».

2. Прийняти постанову Кабінету Міністрів України «Про запровадження виробничих стандартів сільськогосподарської діяльності».

3. Здійснити організаційні заходи з розробки стратегій, реалізації середньострокових (п'ятирічних) програм розвитку сільського господарства, у т.ч. до 2020 року розробити місцеві програми розвитку сільського господарства – в усіх територіально - адміністративних районах, до 2025 року – в усіх територіальних сільських громадах.

4. Розробити і реалізувати державну та регіональні цільові програми розвитку сільського господарства на 2016-2020 роки й 2021-2025 роки в усіх регіонах України.

У результаті будуть запроваджені механізми стратегічного управління сільським розвитком, інноваційним розвитком агропромислового виробництва, регулювання обсягів пропозиції сільськогосподарської продукції на ринку для забезпечення продоволь-

чої незалежності держави та нарощування експортного потенціалу галузі.

Оптимізація організаційної структури і функцій органів управління розвитком аграрного сектору. Відповідно до висвітлених вище основних завдань (місій) інституціональних складових системи управління розвитком АПК в умовах децентралізації влади, євроінтеграції та розвитку самоврядування, по мірі виконання наведених вище підготовчих робіт доцільно здійснити реструктуризацію системи управління аграрним сектором за управлінськими рівнями: територіально-адміністративними (сільських громад, районним, регіональним, національним) й суспільно-політичними (органи виконавчої влади, громадського й міжгосподарського самоврядування, науково-інноваційного забезпечення) (рис.).

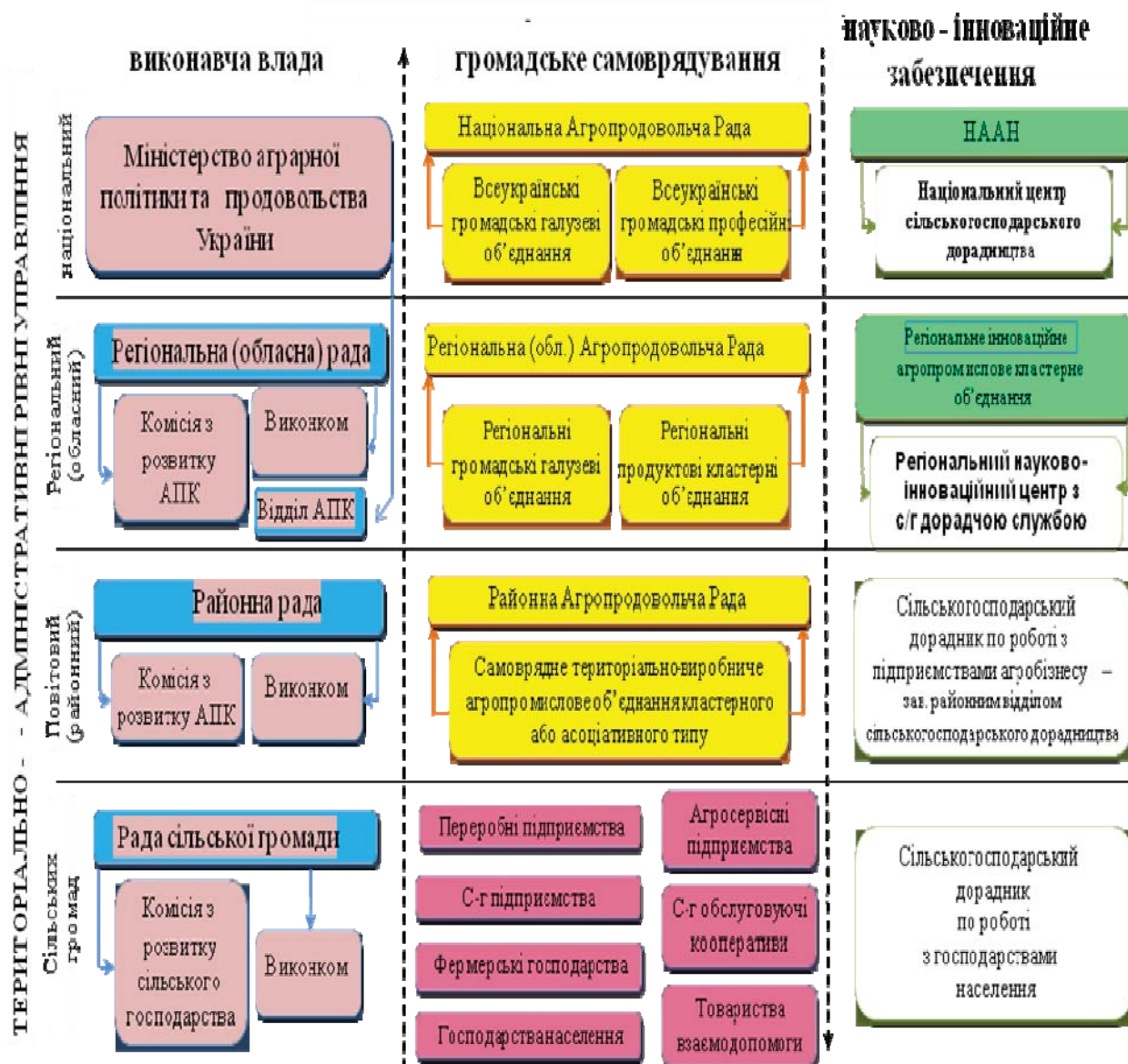
Зокрема, доцільно:

передати функції районних управлінь агропромислового розвитку районним міжгосподарським самоврядним територіально - виробничим об'єднанням кластерного типу;

передати більшу частину функцій обласних управлінь агропромислового розвитку регіональним міжгосподарським самоврядним територіально-виробничим та агропродуктовим об'єднанням кластерного типу, залишивши за представництвом (відділом) Мінагрополітики в регіоні в основному функції по забезпеченню продовольчої незалежності та сприянню розвитку експортного потенціалу регіону, контролю за якістю й безпечністю продуктів харчування, дотримання санітарних і фітосанітарних вимог відповідно до стандартів ЄС;

законодавчо закріпити функції формування політики сільського розвитку за Мінагрополітики (за винятком питань регіональної сільської інфраструктури, що залишаються у сфері відповідальності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства), створити в Мінагрополітики структурний підрозділ, який відповідатиме за адміністрування виплат на підтримку сільського розвитку.

Суспільно - політичні рівні управління:



Організаційна структура системи управління аграрним сектором при децентралізації влади

Джерело: Власні дослідження.

Для законодавчо-нормативного забезпечення цих інституціональних перетворень:

1. Прийняти Закон України «Про сільське господарство та сільський розвиток» для визначення правових засад сільського розвитку, організації сільськогосподарської діяльності, раціонального розміщення аграрного виробництва, функцій органів державного, місцевого самоврядного, громадського й міжгосподарського самоуправління в забезпеченні комплексного розвитку сільського господарства і сільських територій на засадах сталості, гарантування продовольчої

безпеки країни та регіонів, підвищення конкурентоспроможності сільгоспвиробників за умов децентралізації влади й євроінтеграції.

2. Прийняти постанови Кабінету Міністрів України «Про створення фонду підтримки розвитку сільських територій» та «Про передачу повноважень з управління розвитком сільського господарства від районних і регіональних управлінь агропромислового розвитку органам міжгосподарського самоуправління».

3. Здійснити оптимізацію організаційної структури та функцій органів державної ви-

конавчої влади і місцевого самоврядування з питань реалізації аграрної політики і політики сільського розвитку.

Висновки. При децентралізації влади реформу управління в аграрному секторі доцільно здійснити за такими основними напрямками:

дерегуляція господарської діяльності;
розвиток сільськогосподарської інформаційно-консультаційної (дорадчої) діяльності;

розвиток саморегулювання та самоорганізації в агропродовольчій сфері;

запровадження стратегічного управління комплексним розвитком сільського господарства і сільських територій;

оптимізація організаційної структури та функцій органів управління розвитком аграрного сектора економіки країни.

У результаті будуть створені умови для підвищення ефективності управління комплексним розвитком агропромислового виробництва і сільських територій через оптимізацію виконання функцій за різними рівнями управління й їх адаптацію до вимог Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про громадські об'єднання» // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2013. – № 1. – Ст.1.
2. *Іртищева І.О.* Децентралізація системи Управління в забезпеченні сталого розвитку сільських територій / І.О. Іртищева, Ю.М. Хвесик, М.І. Стегней // Економіка АПК. – 2015. – № 4. – С. 64-70.
3. *Кириленко І.Г.* Структурні реформи в аграрному секторі України / І.Г. Кириленко, В.Є Івченко, В.В. Дем'янчук // Економіка АПК. – 2015. – № 9. – С. 15-29.
4. *Когатько Ю.Л.* Бідність сільського населення України / Ю.Л. Когатько // Демографія та соціальна економіка. – 2015. – № 1 (23). – С 32-43.
5. 5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року №333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
6. Концептуальні засади соціально – економічного розвитку сільських територій / [Бородіна О.М., Заяць Т.А., Куценко В.Ф. та ін.]; за наук. ред. Я.В. Остафійчука; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук». К.: ДУ ІСПСР НАН України, 2014. – 48 с.
7. *Лупенко Ю.О.* Агрохолдинги в Україні та посилення соціальної спрямованості їх діяльності / Ю.О. Лупенко, М.Ф. Кропивко // Економіка АПК – 2013. – № 7. – С.5-21.
8. Організація інформаційно-консультаційного забезпечення розвитку сільського господарства і сільських територій в умовах децентралізації / Інтеграція та самоорганізація аграрного бізнесу в умовах децентралізації влади: моногр. / [Лупенко Ю.О., Кропивко М.Ф., Малік М.Й. та ін.]; за ред. М.Ф. Кропивка, В.В. Россохи.–К.: ННЦ ІАЕ, 2015.–484 с. (с.260-307).
9. Соціально- економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доп.; за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. – К.: ДУ ІСПСР НАН України, 2014. – 776 с.

Стаття надійшла до редакції 31.03.2016 р.

* * *