

3. Ветвицький Д. О. Роль держави у раціональному використанні природних ресурсів та охорони довкілля щодо забезпечення якості життя / Д. О. Ветвицький // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління» Вип. 2/2010. Державне управління та місцеве самоврядування / За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління. – 2010. – С. 233–239.
4. Ветвицький Д. О. Урахування екологічного фактору в процесі формування стратегії розвитку держави [Електронний ресурс] / Д. О. Ветвицький // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 2. – Режим доступу до журналу : <http://www.dy.nauka.com.ua>.
5. Ветвицький Д. О. Формування регіональної стратегії екологічно сталого розвитку в Україні відповідно до умов зовнішнього середовища / Д. О. Ветвицький // Економіка та держава. – 2010. – №7. – С. 126–128.

*Рецензент: доктор наук з державного управління, професор Іванова Т.В.*

УДК 351.131.7:631.15

**Застожинова І.В.,**

к.держ.упр.

## **ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ**

*Анотація. Проведено теоретичні дослідження ефективної діяльності держави та критеріїв регулювання розвитку сільського господарства. Проведено аналіз основних показників економічної діяльності аграрного виробництва та визначено системні чинники гальмування реформування сільського господарства. Обґрунтовано необхідність використання у державному управлінні світових тенденцій щодо розвитку та підвищення ефективності вітчизняного сільського господарства. Удосконалено методичні підходи до розробки стратегії екологізації сільськогосподарського виробництва.*

*Ключові слова:* державне регулювання, критерії, механізми управління, підвищення ефективності, сільське господарство.

*Аннотація.* Проведены теоретические исследования эффективной деятельности государства и критериев регулирования развития сельского хозяйства. Проведен анализ основных показателей экономической деятельности аграрного производства и определены системные факторы торможения реформирования сельского хозяйства. Обоснована необходимость использования в государственном управлении мировых тенденций по развитию и повышению эффективности отечественного сельского хозяйства. Усовершенствованы методические подходы к разработке стратегии экологизации сельскохозяйственного производства.

*Ключевые слова:* государственное регулирование, критерии, механизмы управления, повышения эффективности, сельское хозяйство.

*Summary.* Theoretical researches of effective activity of the state and criteria of adjusting of development of agriculture are conducted. The analysis of basic economic performance indicators of agrarian production is conducted and certain the system factors of braking of reformation of agriculture. Necessity of the use in state administration of world tendencies in relation to development and increase of efficiency of domestic agriculture are ground. Methodical approaches are improved to development of strategy of ecology agricultural production.

*Key words:* state adjusting, criteria, mechanisms of management, increase of efficiency, agriculture.

*Постановка проблеми.* На сьогодні не вирішені численні питання методологічного й концептуального характеру, пов'язані з дослідженням ефективної діяльності держави та критеріїв регулювання розвитку сільського господарства. Не визначеними залишилися системні чинники гальмування реформування сільського господарства, недостатньо обгрунтовано підходи щодо використання у державному управлінні

світових тенденцій розвитку та підвищення ефективності вітчизняного сільського господарства.

*Метою* даної статті є пошук нових шляхів удосконалення державного регулювання сільського господарства України.

*Аналіз наукового доробку.* Питанням державного регулювання аграрного сектора економіки приділяли увагу вітчизняні та зарубіжні учені. Серед українських авторів слід виділити Г. Андрусенка, Л. Анічина, М. Корецького, М. Кропивка, М. Латиніна, П. Макаренка, М. Маліка, В. Месель-Веселяка, О. Мордвінова, П. Саблука. Серед зарубіжних слід назвати І. Алтухова, Ю. Баландіна, М. Бакетта, Д. Ваніна, І. Крячкова, О. Чаянова та інших.

*Виклад основного матеріалу.*

У процесі теоретичних досліджень визначено, що соціально-економічна реконструкція економіки, що не покладається на спонтанність виникнення і функціонування ринку, вимагає активної діяльності держави. Встановлено, що в умовах ринку лише інститути держави, такі як система представницької та виконавчої влади, можуть забезпечити економічний та соціальний порядок і здійснити політичні, соціальні та економічні реформи на селі. Доведено, що зміцнення інститутів державної влади, як практичне завдання щодо регулювання сільського господарства, повинне виводитися не з тих або інших економічних доктрин, а з об'єктивних положень розвитку та орієнтуватися на критерії економічної і соціальної ефективності.

Встановлено, що держава в умовах сучасного ринкового господарства повинна виконувати важливі функції стимулювання зростання сільськогосподарського виробництва і соціального захисту населення, підвищення якості життя. Доведено, що пріоритетна роль державного регулювання сільського господарства ні в якому разі не

знижує значення ринкового саморегулювання. Механізми державної дії мають орієнтуватися на підтримку приватних ініціатив, спрямованих на освоєння нових технологій, що стимулюють інноваційну активність на селі.

Зроблено висновок про ефективність державного регулювання сільського господарства в умовах ринку. Більшість критеріїв ефективності формувалися протягом всієї історії української державності. За пріоритетністю вони об'єднані в такі види: самозабезпеченості продуктами харчування; пов'язані з сільськогосподарськими доходами; пов'язані з розвитком соціальної сфери; екологічні (рис. 1).

Відповідно до цієї класифікації розглянуто кожен з названих груп критеріїв. Перший критерій стосується визначення рівня забезпеченості населення країни продуктами харчування. Коефіцієнт самозабезпеченості визначається як відношення сукупних обсягів внутрішнього виробництва продовольства до обсягів його внутрішнього споживання.

Держава з метою підтримки суверенітету має знижувати залежність від імпортованих продуктів харчування, особливо це стосується тих продуктів, які можна виробити на її території. Цей же критерій ефективності державного регулювання сільського господарства має етичний характер: країна, яка має необхідні ресурси для виробництва продовольчих товарів, повинна їх виробляти, навіть не звертаючи уваги на витрати, через те, що в світі зростає проблема голоду.

Наступний критерій враховує тенденцію зниження темпів зростання доходів сільськогосподарських підприємств відносно інших секторів економіки. Тому це також є одним з критеріїв на користь підтримки сільськогосподарського виробництва з боку держави. Вивчаючи досвід розвинених ринкових країн, необхідно відзначити, що державне регулювання тут направлено на підтримку існуючого рівня цін,

стимулювання експорту.

Критерії, що пов'язані з розвитком соціальної сфери, враховують тенденцію зниження частки аграрного сектора в національних економіках розвинутих країн і зокрема України. Це проявляється у зникненні цілих сел, сільських громад з їх традиціями і звичаями, традиційних сільських ландшафтів. Це є одним з критеріїв, що вказує на необхідність державної підтримки українського села, адже це дозволяє зберегти сільський уклад життя.

Екологічні критерії є також одними з найважливіших на користь державного втручання у розвиток села. Сільське господарство відчутно забруднює навколишнє середовище: мінеральні та органічні добрива, отрутохімікати, гербіциди, відходи тваринництва, надзвичайно високий рівень розораності земель та інші шкідливі для атмосфери, ґрунтів та водоймищ фактори стають все більш помітними чинниками погіршення екологічної ситуації. Вони не тільки забруднюють навколишнє природне середовище, але й скорочують ареали розповсюдження дикої флори і фауни. Це класичний приклад негативних зовнішніх ефектів, регулювати які має держава.

З метою вироблення цілісної системи державного регулювання сільського господарства доповнено її основні принципи та функції. Так, зокрема, до основних принципів державного регулювання сільського господарства віднесено: аграрний протекціонізм, взаємоузгодженість економічних, екологічних та соціальних цілей, програмно-цільове регулювання, поєднання індикативності та директивності.

Встановлено, що аграрний протекціонізм є одним із важливіших принципів державного регулювання у цивілізованих країнах. В основі аграрного протекціонізму лежать кілька принципів: збереження продовольчої безпеки країни; підтримка зовнішнього торговельного

балансу з обмеженням імпорту та субсидіюванням експорту; збереження та розвиток вітчизняного сільського господарства як однієї з важливіших галузей економіки в цілому.

Принцип єдності економічних, екологічних та соціальних цілей передбачає орієнтацію заходів державного регулювання на рішення економічних завдань з урахуванням моделі поведінки різних груп сільського населення, його сформовані цінності, соціально-психологічні та національні особливості.

Принцип програмно-цільового регулювання здійснюється через методи впливу на конкуренцію, стримуючи негативні наслідки, які дозволяють узгоджувати інтереси, механізми та інструменти регулювання.

При розробці принципу поєднання індикативності та директивності передбачено, що директивні методи регулювання в умовах ринкової економіки поширюються, здебільшого, на підприємства державного сектора. В умовах ринкової економіки значний акцент необхідно робити на застосування нових принципів та відмову від неадекватних йому методів. Так, система директивного планування повинна перейти на програмно-цільовий метод регулювання, який означає поєднання механізмів саморегулювання сільськогосподарського ринку та розвитку сільського господарства.

Узагальнено склад функцій державного регулювання сільського господарства. Головними визначено такі з них: програмно-цільова, яка полягає у визначенні цілей, пріоритетів та основних напрямів соціально-економічного розвитку сільського господарства; стимулююча, яка передбачає формування таких важелів і регуляторів, що здатні ефективно впливати на діяльність суб'єктів господарювання; регламентуюча, що здатна з допомогою нормативно-правової бази визначити певні правила діяльності для суб'єктів господарювання, сформувати відповідний

правовий простір; коригуюча, яка зводиться до внесення певних змін у хід реалізації економічної політики з метою усунення негативних екстремалій; соціальна, яка передбачає регулювання державою соціальних відносин, перерозподіл доходів, соціальний захист і соціальні гарантії; економічна, що пов'язана зі створенням державою фінансових чи матеріальних стимулів, здатних впливати на економічні інтереси суб'єктів господарювання й зумовити їхню поведінку; безпосереднього управління, регулювання державного сектора у галузі, створення суспільних товарів і благ; контролююча, яка означає державний нагляд і контроль за виконанням і дотриманням нормативно-правових актів, норм і стандартів.

Встановлено, що визначення етапів реалізації основних концептуальних положень ефективного розвитку сільського господарства має передбачати реалізацію завдань державного регулювання галузі на кожному з етапів, які повинні забезпечити: формування ефективного власника в сільському господарстві; створення сприятливих економічних умов для діяльності суб'єктів господарювання на аграрному ринку; зростання обсягів виробництва аграрної продукції та підвищення його ефективності.

Отже, необхідно наблизити періоди реалізації основних концептуальних положень державного регулювання сільського господарства до офіційно визначених календарних періодів загальнодержавного рівня. Щодо першого етапу, то вже є результат, мова йде про набуття нашою державою членства в СОТ, тобто у 2008 р. Україна увійшла в глобальну агропродовольчу систему. Наступним кроком є здійснення економічної інтеграції та розвиток торговельних відносин з ЄС на рівні асоційованого статусу і створення внутрішніх передумов для повноправного членства в ЄС (2009 – 2015 рр.).

Україна вже здійснює певні заходи першого етапу (2009 – 2011 рр.).

Для його завершення необхідно забезпечити зміцнення конкурентоспроможності галузі; посилити соціальну спрямованість ринкових трансформацій у галузі; розробити механізм стимулювання експорту продуктів переробки сільськогосподарської сировини; сприяти розвитку вертикальної інтеграції в АПК; запровадити державну систему моніторингу аграрного ринку.

Завданнями другого етапу (2012 – 2015 рр.) мають бути: подальша адаптація аграрного законодавства України до законодавства ЄС; удосконалення механізмів регулювання та підтримки аграрного ринку згідно з вимогами ЄС; зміцнення позицій України у світовій агропродовольчій системі.

Виходячи з основних завдань державного регулювання сільського господарства на довгострокову перспективу, можна вважати, що загалом має бути орієнтація на економічне зростання системи АПК, тобто забезпечення збалансованого нарощування продовольчого потенціалу у довгостроковому періоді.

Аналіз основних показників економічної діяльності аграрного виробництва за 1990 – 2010 рр. свідчить, що за роки незалежності цей вид економічної діяльності не набув нових якісних стимулів для зростання. Виробництво валової продукції сільського господарства, у порівнянних цінах 2005 р., за 1990 – 2010 рр. знизилось на 45,5 млрд грн. Структура виробництва сільськогосподарської продукції з початку земельної реформи значно змістилася у бік особистих селянських господарств. Останні вирощують майже 90 % овочів та картоплі від загального обсягу їх виробництва, утримують 66 % поголів'я великої рогатої худоби та 55 % поголів'я свиней. Поки що не виправдала себе фермерська форма господарювання. Її частка у загальній кількості сільгосппідприємств



становить майже 74 %, але фермери виробляють незначну частку валової продукції, особливо у тваринництві.

Забезпеченість сільського господарства України основними засобами є незадовільною, про що свідчить зменшення їх вартості у 2009 р. відносно 1996 р. на 88,9 % (тоді як в економіці України в цілому зменшення вартості основних засобів за цей період становило 30,9 %). Основними чинниками, які негативно впливають на забезпеченість сільськогосподарських підприємств основними засобами, є повільне введення в дію нових потужностей для тваринницької галузі, зниження обсягів виробництва техніки у вітчизняному сільськогосподарському машинобудуванні у 2009 р. через фінансово-економічну кризу, зменшення обсягів внесення органічних добрив під сільгоспкультури. В Україні гостро постають екологічні проблеми землекористування. Значна площа сільгоспугідь піддається впливу вітрової і водної ерозії. Близько 1,7 млн га сільгоспугідь піддані вітровій ерозії (дефляції).

Системними чинниками гальмування реформування сільського господарства є недостатня реалізація природно-кліматичного та трудового потенціалу в Україні; нерозвиненість інфраструктури заготівлі та збуту сільгосппродукції; низька економічна ефективність використання сільгоспугідь; зменшення засівів орних земель; збільшення собівартості як вирощування, так і реалізації сільськогосподарської продукції: низький рівень матеріально-технічного забезпечення аграрних підприємств, їх низька капіталоозброєність та капіталооснащеність; високий рівень процентних ставок за кредитами банків; недостатній рівень організаційного та фінансового забезпечення державних закупівель життєво важливих продуктів харчування; кризові явища у тваринництві; відсутність цілісного прозорого ринку сільгосппродукції; парцеляція земель сільськогосподарського призначення; низький рівень інвестування

сільськогосподарської галузі; невідповідність вітчизняної продукції сільського господарства міжнародним стандартам якості та санітарним нормам; високе техногенне та антропогенне навантаження на ґрунти, яке посилюється дією природних факторів; високий рівень освоєності сільгоспугідь; незавершеність реформування земельних відносин.

Встановлено, що ефективне аграрне виробництво є основою забезпечення продовольчої безпеки держави, задоволення населення продуктами харчування в достатній кількості та різного асортименту. Загрозами для продовольчої безпеки України на сучасному етапі є: недостатнє споживання продуктів харчування населенням; низький рівень споживання продуктів тваринного походження в енергетичному раціоні населення; висока частка витрат домогосподарств на продукти харчування у структурі їх загальних витрат; висока диференціація вартості харчування за соціальними групами; низька ємність внутрішнього ринку за окремими видами продуктів харчування; імпортозалежність країни за окремим продуктом; сировинний характер експорту сільськогосподарської продукції; зростання цін на сільськогосподарську продукцію на внутрішньому ринку; повільне впровадження міжнародних стандартів та систем якості продуктів харчування; відсутність контролю за безпечністю продуктів харчування. Як результат реалізації екстенсивної моделі розвитку аграрного сектора, більшість показників продовольчої безпеки України знаходиться за межами порогових значень.

Визначено, що загальносвітові тенденції розвитку аграрного сектора формуватимуть низку викликів для України у середньостроковій перспективі: наростання ресурсних дисбалансів у світі, зокрема дефіцит продовольства, стимулюватимуть зростання цін на продукцію аграрної галузі; актуальна на сьогодні модель захисту внутрішнього ринку України від цінових коливань (адміністративне регулювання цін, заборона або

обмеження експорту тощо) не лише є неефективною в умовах відкритої ринкової економіки, але й де мотивує аграрне виробництво як таке; висока інвестиційна привабливість аграрного виробництва сприятиме збільшенню конкуренції між країнами, що мають аналогічний Україні значний аграрний потенціал; має задовольнятися потреба в технологізації аграрного виробництва; нерівномірність світового розвитку аграрного виробництва; глобалізація переробної промисловості та трансфер виробництв (особливо в трудомістких галузях) з розвинених країн в країни, що розвиваються.

В умовах відкритості національної економіки останні світові тенденції щодо наростання дефіциту продовольства і зростання цін можуть розглядатися як потужний виклик для українського аграрного виробництва. Ці тенденції можуть стати активним стимулом поживлення сільгоспвиробництва та експорту сільгосппродукції, джерелом додаткових фінансових ресурсів для розвитку та капіталізації сектора, підґрунтям для розкриття вітчизняного аграрного потенціалу як важливої та поки що недостатнім чином розкритої національної конкурентної переваги.

Визначено, що державне планування розвитку сільського господарства повинно мати індикативний характер і орієнтувати господарські структури й сільські громади на саморозвиток в узгодженні з державною аграрною політикою. Основним методом державного управління має стати програмно-цільовий. Для організації та контролю за виконанням програм, персоніфікації відповідальності за їх виконанням доцільно формувати служби управління програмами.

Обмежені фінанси державного і місцевих бюджетів мають виділятися не на утримання управлінських, виробничих та обслуговуючих структур сільського господарства, а на фінансування (часткове або повне) програм розвитку сільського господарства та регулювання ринків

продовольства і продуктів його переробки, матеріально-технічних ресурсів і послуг для села. Тобто необхідною умовою виділення й освоєння коштів державного і місцевих бюджетів на розвиток сільського господарства є розробка і затвердження програм, у фінансовій частині яких через передбачені прозорі механізми здійснення інвестицій у розвиток господарюючих суб'єктів сільського господарства, на підтримку діяльності виробничих об'єднань сільгоспвиробників і переробників, інших учасників агропромислового виробництва, фінансування наукових, освітніх та інформаційно-консультаційних програм, у т.ч. й утримання служб управління програмами. Другою обов'язковою умовою державного фінансування програм є участь у них сільськогосподарських товаровиробників і переробників, їхніх кооперативних та інтеграційних об'єднань. Їм як головним виконавцям програм, на основі прозорих критеріїв розподілу (на 1 га, на 1 голову тощо) або на конкурсних засадах, з укладанням контрактних зобов'язань, виділяються цільові пільгові кредити, субсидії, дотації на ведення інвестиційної й операційної діяльності, впровадження нової техніки і технологій, підвищення кваліфікації тощо.

У частині регулювання аграрного ринку основним має бути координаційно-узгоджувальний метод управління та делегування частини функцій органам громадського управління: кооперативним об'єднанням сільськогосподарських товаровиробників, професійним і міжпрофесійним об'єднанням операторів ринків продовольства і ресурсів тощо. Необхідно також створити розгалужену інфраструктуру кооперативних формувань – від угод сусідської взаємодопомоги до обслуговуючих кооперативів і їх об'єднань.

Враховуючи недостатній розвиток кооперативного руху та органів громадського самоуправління ринками продовольства, ресурсів й

агротехнічних послуг для села, на нинішньому етапі доцільне також створення напівдержавних (створених за участю держави) госпрозрахункових агентств: з регулювання ринків продовольства та ресурсних ринків і ринку агротехнічних послуг; з розвитку рибного господарства та ринку рибопродукції; із землеустрою та ринку земельних ресурсів.

Узагальнено основні проблеми, що гальмують процес подальшої адаптації національної системи стандартизації до міжнародної та європейської:

- чинний порядок державного контролю та нагляду за виробництвом сільськогосподарської продукції на підтвердження її відповідності встановленим вимогам діє за старою схемою, залишається складним та обтяжливим для товаровиробника і не сприяє впровадженню прогресивних технологій в сільському господарстві;

- оновлення нормативних документів відбувається повільно (на рівні однієї сотні стандартів на рік), через що застарілі технічні умови та стандарти стримують виробництво якісної та екологічно безпечної продукції;

- більшість чинних національних стандартів на сільськогосподарську продукцію не гармонізовано з вимогами міжнародних нормативних документів, що не забезпечує вітчизняній продукції вільний доступ на світові ринки, стримує участь українських товаровиробників у виробничій кооперації та залученні іноземних інвестицій;

- велику кількість методик визначення конкретних показників безпеки не стандартизовано, внаслідок чого існує їх істотна невідповідність з вимогами до сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів на зовнішньому ринку;

- неузгодженість дій і підходів до сертифікації сільськогосподарської та харчової продукції між Держспоживстандартом, МОЗ і Міністерством аграрної політики та продовольства України веде до порушення законодавства щодо наявної системи контролю, яка на сьогодні забезпечує споживача від неякісної та небезпечної продукції;

- у чинному законодавстві відсутня система контролю за використанням ГМО;

- структура фінансування робіт з гармонізації національної системи стандартів є недосконалою, зорієнтованою тільки на державний бюджет, без урахування інших джерел фінансування.

Визначено, що розв'язання окреслених проблем ускладнюється тим, що, як правило, в системі забезпечення якості відсутні власна ініціатива сільськогосподарських підприємств, професійний менеджмент, стабільне фінансове становище, що, врешті-решт, максимізує ризик недоотримання запланованого результату.

При приведенні національних стандартів якості у відповідність до вимог Продовольчого кодексу (Codex Alimentarius) обов'язковим заходом визначено роботу з упорядкування та систематизації вітчизняної законодавчої системи, що складається із законів, технічних регламентів, стандартів та інших нормативно-правових актів у цій галузі, з наступним визначенням пріоритетів, обсягів робіт та основних виконавців. Це сприятиме мінімізації ризиків, які імовірно виникатимуть у процесі адаптації до законодавчої бази (директив та регламентів) ЄС.

*Висновки.* Встановлено, що загальносвітові та національні тенденції розвитку ринків сільгосппродукції зумовлюють необхідність прискорення процесів підвищення ефективності сільського господарства України. З метою вироблення цілісної системи державного регулювання сільського господарства доповнено систему її основних принципів та враховано

функції. Розроблено етапи реалізації основних концептуальних положень державного регулювання сільського господарства. Визначено системні чинники гальмування реформування сільського господарства. Встановлено необхідність подальшої адаптації національної системи до вимог міжнародної та європейської стандартизації сільськогосподарської продукції.

*Список використаних джерел:*

1. Застрожнікова І. В. Ефективне управління в ієрархічних системах аграрної сфери / І. В. Застрожнікова // Науковий вісник Академії муніципального управління : Серія «Управління». Вип. 2/2010. Державне управління та місцеве самоврядування. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – С. 273-283.
2. Застрожнікова І. В. Засади формування механізмів державного регулювання сільського господарства / І. В. Застрожнікова // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 7. – С. 87-90.
3. Застрожнікова І. В. Інституціональні основи формування аграрної політики / І. В. Застрожнікова // Інвестиції : практика та досвід. – 2010. – № 9. – С. 96-99.
4. Застрожнікова І. В. Обґрунтування пріоритетів державної аграрної політики / І. В. Застрожнікова // Економіка та держава. – 2010. – № 6. – С. 33-34.

*Рецензент: доктор економічних наук, професор, Дацій О.І.*