

методологія, практика / Бандур С. І., Заяць Т. А., Терон І. В. – К. : РВПС України НАН України, 2002. – 250 с.

3. Безверхнюк Т.М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: [Моногр.] / Безверхнюк Т.М., Саханенко С.С., Топалова Е.Х. – Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2008. – 326 с.
4. Возняк Т. Регіональна політика як гарантія єдності держави / Возняк Т. – К. : Вид-во громадської організації Фонду „Європа ХХІ” „Новий вибір”, 2005. – № 7. – С. 3.
5. Воротін В.Є. Нова якість регіональної економіки як об’єкт державного управління в Україні / Воротін В.Є. // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 150-158.
6. Про стимулювання розвитку регіонів: [Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV] // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – стор. 2662. – Ст. 548.

Рецензент: Дацій Н.В., д.держ.упр., доцент.

УДК 351:338.43

Романець О.А.,

здобувач Академії муніципального управління

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОЇ СФЕРИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ ЯК УМОВА ГАРАНТУВАННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

У статті здійснено теоретичне обґрунтування підходу до реалізації державного регулювання аграрної сфери на регіональному рівні як умови гарантування продовольчої безпеки території.

В статье совершено теоретическое обоснование подхода к реализации государственного регулирования аграрной сферы на региональном уровне как условия обеспечения продовольственной безопасности территорий.

The article presents a theoretical approach to the study of state regulation of the agricultural sector at the regional level as a condition to guarantee food safety areas.

Структурні зрушення в аграрній сфері, що викликані проведенням економічних реформ і дією ряду об’єктивних соціально-економічних факторів, посилили диференціацію рівнів розвитку регіонів України. Особливо гостро це вплинуло на регіони аграрної орієнтації. Для цих регіонів протягом тривалого періоду були характерними централізована модель управління та планово-централізований механізм розподілу матеріально-технічних ресурсів [1]. В умовах розвитку ринкових відносин і посилення децентралізації управлінських функцій держава істотно знизила ступінь регулювання аграрної сфери і обмежила свою економічну діяльність у сфері АПК, що негативно позначилося на ефективності господарювання суб’єктів регіональних аграрних ринків і призвело до погіршення стану продовольчої безпеки на відповідній території.

Ці проблеми широко представлені в роботах таких вчених, як В.Андрійчука, О.Дація, О.Зінченка, М.Корецького, М.Латиніна, А.Лисецького, О.Могильного, Д.Плеханова, О.Шевченка, О.Шпичака та ін.

Проте дослідження цієї проблеми переліченими вченими мають переважно загальнодержавний характер. Комплексний підхід до формування державного регулювання аграрної сфери і вибору її пріоритетів, у тому числі на рівні регіонів у контексті забезпечення їх продовольчої безпеки, який би враховував регіональні соціальні та еколого-економічні особливості, виявився нероздробленим. Не склалася науково обґрунтована система прийняття рішень щодо аграрної політики на рівні регіону, включаючи оцінку їх ефективності й аналіз майбутніх наслідків.

Метою статті є теоретичне обґрунтування підходу до реалізації державного регулювання аграрної сфери на регіональному рівні як умови гарантування продовольчої безпеки територій.

Результат. Актуальною є необхідність формування принципово нової методології державного регулювання аграрної сфери на регіональному рівні, що повинно мати комплексний характер і відмовитися від пріоритетності галузевих принципів, які часто не враховують економічні особливості, а також рівень соціального та економічного розвитку регіону [3].

Нині питання практичного формування та реалізації державного регулювання аграрної сфери на регіональному рівні значною мірою ускладнюється у зв'язку з відсутністю адекватного правового поля та сприятливої аграрної політики держави. Отже, з метою вирішення проблеми продовольчої безпеки необхідною є формування нової аграрної політики держави, яка б визначала чіткі орієнтири та цілі розвитку агропромислового комплексу країни, із одночасною розробкою основних механізмів їх реалізації. Така політика повинна мати системний характер функціонування, охоплюючи не тільки сферу АПК, а й питання здорового харчування населення, якості та безпеки продовольства, розвитку сільських територій, наукового забезпечення.

Основою державного регулювання аграрної сфери має стати аграрна доктрина, згідно з якою затверджуватимуться фундаментальні науково обґрунтовані принципи аграрних відносин, завдання та умови функціонування аграрної сфери відповідно до загальнонаціональних інтересів. При цьому доктрина повинна надавати право регіонам формувати власну аграрну політику, яка б реалізувалася з урахуванням її загальнодержавних положень, проте повніше враховувала соціально-економічні та екологічні особливості регіонів, що дасть можливість досягти максимального ефекту від реалізації такої політики, спрямованої на підвищення рівня продовольчої безпеки регіонів та, відповідно, усієї держави.

Першочерговим кроком державного регулювання аграрної сфери на регіональному рівні полягає у визначенні його пріоритетів. В економічно розвинутих країнах аграрна політика спрямована на вирішення переважно соціальних проблем, таких як розвиток сільського самоврядування, забезпечення зайнятості тощо. В Україні сучасна ситуація складається таким чином, що держава не гарантує забезпечення продовольчої безпеки

кожному з регіонів, оскільки не проводиться загальнонаціональна політика розвитку спеціалізації та міжгалузевого обміну, яка була б заснована на розрахунках коефіцієнтів регіональних витрат виробництва до середніх по країні умов господарювання. Іншими словами, кожен регіон змушений самостійно вирішувати проблему продовольчої безпеки, використовуючи в рамках даної території специфічні адміністративні методи.

Отже, нині основною метою державного регулювання аграрної сфери на регіональному рівні повинно стати саме забезпечення продовольчої безпеки на відповідній території. Під нею розуміється такий еколого-економічний стан регіону, за якого всі її громадяни забезпечені якісним продовольством у необхідних кількості та асортименті, а це підтримує найвищий рівень їх фізичного і психічного здоров'я, що виражається в максимально можливій тривалості життя. Для цього існують відповідні ресурси, потенціал і механізми постійного збереження такого стану (переважно власними силами регіону) для всіх верств населення, незалежно від зовнішніх і внутрішніх факторів та за умови забезпечення сталого розвитку економіки регіону.

Реалізація державного регулювання аграрної сфери втрачає сенс без взаємозв'язку з формуванням попиту на відповідну продукцію. У цьому випадку необхідним є системний підхід, який би передбачав розробку пріоритетів щодо кожного з напрямів аграрної політики з наступним їх розглядом у взаємозв'язку [4]. Таким чином, заходи, які приймаються стосовно сільськогосподарських товаровиробників, слід доповнити заходами щодо підприємств торгівлі чи населення.

Необхідно також врахувати, що при реалізації державного регулювання аграрної сфери має підкреслюватися не тільки один економічний аспект, як це відбувається сьогодні. Зокрема, розвиток сільських територій не може бути врахований в економічному аспекті. Наприклад, безробіття в сільській місцевості пов'язане не тільки з виробництвом продовольства, а й з розвитком сільської промисловості, сфери послуг тощо. Отже, достатньою мірою необхідно враховувати такі важливі складові, як стан навколишнього середовища і добробут населення.

Таким чином, державне регулювання аграрної сфери, зокрема на регіональному рівні можна визначити як діяльність, спрямовану на вирішення проблеми продовольчої безпеки регіону і соціальних питань у сільській місцевості, з урахуванням необхідності збереження сприятливого стану навколишнього середовища на відповідній території.

У контексті викладеного основними завданнями державного регулювання аграрної сфери регіонів мають стати: оптимальне розміщення та використання наявних ресурсів; раціоналізація регіональної структури управління аграрним сектором; формування виробничої, ринкової та соціальної інфраструктур регіону; створення та забезпечення діяльності регіональних інформаційних мереж продовольчої безпеки, зокрема щодо питань здорового харчування, якості та безпеки продовольчих товарів, у

тому числі на радіаційно забруднених територіях; максимальне залучення місцевих регіональних агропромислових структур до насичення локальних ринків продукцією власного виробництва з метою переходу регіону на самозабезпечення продовольством; формування інформаційної відкритості та інвестиційно привабливого іміджу регіону, зокрема шляхом створення інформаційних мереж для підтримки місцевого агробізнесу та забезпечення його конкурентоспроможності; поліпшення стану навколишнього природного середовища та збереження природного генофонду; вирішення соціальних проблем сільського населення.

З огляду на це на рівні області виникає необхідність вироблення комплексної науково обґрунтованої Програми продовольчої безпеки, яка була б практичним втіленням регіональної аграрної політики. Вказана Програма має визначати, зокрема, стратегію розвитку всього АПК регіону і сільськогосподарського виробництва як його основної ланки. У ній слід передбачити вирішення проблеми забезпечення населення продовольством, а переробної промисловості – сировиною. Для цього варто визначити потреби регіону у виробництві сільськогосподарської продукції відповідно до стандартів, які включають раціональну структуру продовольчого фонду на рівні рекомендованих норм споживання окремих продовольчих товарів, а також обсягів продукції, призначеної на експорт. Технічне вирішення такого підходу здійснюється на основі балансу виробництва та споживання сільськогосподарської продукції. Механізм складання балансу дає можливість визначити продовольчі ресурси регіону, їх надходження ззовні. У кінцевому підсумку встановлюється реальна недостача або надлишок певних видів продукції.

У сучасних умовах необхідна єдина модель продовольчої безпеки регіону, яка б враховувала специфічні територіальні особливості розвитку економіки регіону. У цій моделі індикатори продовольчої безпеки повинні бути чітко визначеними та оперативно вимірюваними. Модель дозволить визначати наслідки впливу заходів Програми на продовольчу безпеку і в постійному режимі відстежувати зміни стану продовольчої безпеки регіону. При переході значень таких індикаторів через порогові рівні мають включатися заздалегідь передбачені в Програмі або новостворені постійними її учасниками економічні механізми щодо усунення загроз.

За основу розробки моделі продовольчої безпеки регіону пропонується взяти спіральну схему життєвого циклу реалізації етапів розробки. Модель повинна включати основні положення, реалізація яких дала б максимальний ефект у змінах стану регіону в напрямі забезпечення його продовольчої безпеки. При цьому особливу увагу треба приділити можливості реалізації вказаних положень силами самого регіону.

Доцільність використання в даному випадку саме спіральної моделі пояснюється тим, що остання дозволяє ефективніше відстежувати стан продовольчої безпеки, оскільки у процесі постійної циркуляції елементів моделі відкриваються нові проблеми і загрози продовольчій безпеці регіону, які, ймовірно, виникнуть у процесі розвитку економіки. Відповідним

чином розроблятимуться нові заходи з ліквідації існуючих проблем і нейтралізації потенціальних загроз у вказаній сфері, а також доповнюватиметься система індикаторів, на основі якої здійснюватиметься моніторинг.

Сьогодні в Україні відсутні законодавче визначення терміна "продовольча безпека", нормативно-правова визначеність параметрів продовольчого забезпечення населення, що ускладнює проведення реальної оцінки стану продовольчої безпеки та формування об'єктивної аграрної політики. Згідно з проектом Концепції економічної безпеки України, критерієм продовольчої безпеки є забезпечення для всіх громадян достатнього харчування за нормальних умов і мінімально необхідного - за надзвичайних обставин¹⁴. Однак таке визначення є узагальненим і не відображає всього комплексу проблем, пов'язаних із забезпеченням продовольчої безпеки.

Водночас розробка відповідної системи показників дала б можливість підвищити якість оцінки державної політики у сфері АПК. Органи державної влади одержуватимуть повнішу інформацію з ефективності заходів регулювання продовольчого ринку, якщо у процесі оцінки використовуватимуться результати аналізу змін у значеннях головних показників продовольчої безпеки країни. Крім того, їх систематизація дозволяє вирішити ряд проблем методологічного характеру, зокрема, визначити систему показників і взаємозв'язки між ними; розробити пропозиції щодо змін у методиках проведення статистичного аналізу продовольчих ринків тощо.

У Декларації прав людини ООН (1948 р.) у ст. 25 зазначено: "Кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і соціальне обслуговування, який необхідний для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдівства, старості або втрати засобів до існування з не залежних від неї обставин". При цьому право на їжу пов'язується з підтриманням здоров'я. Продовольча безпека, відповідно, повинна бути на такому рівні, при якому підтримується здоров'я кожного громадянина країни.

Продовольчу безпеку необхідно пов'язувати з найвищим рівнем фізичного і психічного здоров'я, якого можливо досягти. Кількісним вираженням такого рівня здоров'я є максимальна тривалість життя людини. Отже, основним критерієм оцінки продовольчої безпеки має бути середня тривалість життя порівняно з максимально можливою в сучасних умовах середньою тривалістю життя населення у світі.

Згідно з оцінкою експертів Всесвітньої організації охорони здоров'я, здоров'я громадян на 50% залежить від соціально-економічних умов і способу життя, найважливішою складовою якого є харчування. Стан харчування, у свою чергу, залежить як від рівня споживання окремих видів продовольчих товарів відповідно до раціональних норм, так і від якості та безпеки продовольства. Оцінку стану справ щодо забезпечення населення

регіону якісною та безпечною продукцією доцільно проводити за такими показниками: рівень захворюваності населення регіону, пов'язаної з недостатнім або нераціональним харчуванням; контроль за станом дотримання якості та безпеки продовольчої продукції. У цьому плані необхідно, зокрема, визначати кількість перевіреної відповідними контролюючими органами продукції у загальному обсягу її виробництва та надходження до регіону; стан розвитку інформаційної роботи, спрямованої на поліпшення забезпеченості населення якісною та безпечною продовольчою продукцією (зокрема, видання та доведення до відома споживачів інформаційних матеріалів щодо оптимізації харчового раціону, зниження рівня радіоактивної забрудненості продуктів харчування та ін.); обсяг окремих видів продовольчої продукції, яка виробляється за міжнародними нормативами якості, у загальному обсягу її виробництва в регіоні (%).

Оцінку рівня споживання населенням продуктів харчування доцільно проводити за такими показниками: фактичне споживання окремих видів продуктів харчування у розрахунку на 1 чол. за рік (кг); споживання продуктів харчування у домогосподарствах з дітьми (залежно від їх кількості) у середньому за місяць у розрахунку на 1 чол. (кг); споживання продуктів харчування в домогосподарствах за децильними (10%) групами за рівнем середньодушових сукупних витрат у середньому за місяць у розрахунку на 1 чол. (кг).

У свою чергу, рівень споживання продуктів харчування визначається їх економічною та фізичною доступністю. Як показники економічної доступності продовольства доцільно приймати: вартість набору продуктів харчування, згідно з раціональними нормами їх споживання, на 1 чол. на місяць (грн.); середньомісячну номінальну та реальну заробітну плату (грн.); заборгованість з виплати заробітної плати у розрахунку на 1 працюючого (грн.); розподіл населення за рівнем середньодушових сукупних витрат (%); частку сукупних і грошових витрат на продукти харчування у загальній структурі витрат населення (%); індекс споживчих цін на продовольчі товари, у тому числі у розрізі окремих видів товарів, до попереднього місяця або року (%); рівень монополізації продовольчого ринку. При обмеженні кількості суб'єктів господарювання на певному сегменті продовольчого ринку посилюється можливість необґрунтованого завищення цін, торговельних надбавок, що робить продовольчі товари менш доступними для населення.

Однією з основ продовольчої безпеки як держави, так і окремого регіону в контексті забезпечення фізичної, а значною мірою й економічної доступності, є добре налагоджений продовольчий ринок важливим елементом то виступає торгівля. Отже, оцінка стану та тенденцій розвитку останньої також відіграє істотну роль при визначенні рівня продовольчої безпеки. Зокрема, щодо окремого регіону критеріями оцінки в даному аспекті; можуть бути: структура реалізації продовольчих товарів на ринку: торговельні підприємства - юридичні особи, приватні підприємці,

продовольчі ринки (%); наявність мережі роздрібної торгівлі в розрахунку на 10 тис. чол. (од.); чисельність торговельних місць на продовольчих ринках у розрахунку на 10 тис. чол. (од.); кількість приватних підприємців у сфері торговельної діяльності на відповідній території (од.); рівень розвитку фірмової мережі місцевих виробників продовольчої продукції, яка характеризується наявністю фірмових магазинів у районах і містах регіону; стан розвитку оптової торгівлі продовольчими товарами, який, зокрема, характеризується наявністю оптових продовольчих ринків у районах і містах регіону, кількістю оптових торговельних компаній у сфері продажу продовольчих товарів; наявність основних видів продовольчих товарів у роздрібній торговельній мережі (або на ринках) на відповідній території (міста, селища, села); асортимент продовольчих товарів у роздрібній торговельній мережі на відповідній території. При цьому, на фізичну та економічну доступність продовольства значною мірою впливають такі фактори.

1. Сталість продовольчого ринку, яка визначається рівнем роздрібних і закупівельних цін на сільськогосподарську продукцію з урахуванням нормативної рентабельності їх виробництва [2].

2. Ступінь незалежності продовольчого забезпечення населення регіону від зовнішніх джерел, яка характеризується такими показниками: часткою імпортованих товарів у загальній структурі продажу (%); рівнем залучення місцевих регіональних агропромислових структур до насичення локальних ринків продукцією власного виробництва, який вимірюється у процентах продажу окремих видів продовольчих товарів місцевого виробництва у загальному обсягу їх реалізації в регіоні; самозабезпеченню регіону продовольством (%); обсягом регіональних запасів продовольства у розрахунку на 1 чол. (кг); балансом зовнішньої торгівлі продовольчими товарами.

3. Рівень розвитку галузей АПК, який визначається широким спектром показників: часткою АПК у формуванні ВВП регіону (%); обсягами виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів (тис. т), у тому числі у розрахунку на душу населення (кг на рік); урожайністю основних видів сільськогосподарських культур (ц/га); продуктивністю худоби і птиці; часткою господарств населення у виробництві окремих видів сільськогосподарської продукції (%); основними засобами виробництва сільського господарства та харчової промисловості (млн. грн.); рентабельністю виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів (%); фінансовими результатами діяльності сільськогосподарських і переробних підприємств - прибуток або збиток (млн. грн.); обсягами інвестицій у галузі АПК, у тому числі іноземних (млн. грн.); купівельною спроможністю аграрного сектора; державною підтримкою аграрних товаровиробників.

Основою для забезпечення позитивних значень перелічених груп показників слугує природноресурсний потенціал регіону, насамперед

земельні ресурси, та ефективність його використання. Так, у першу чергу потребують аналізу такі показники: площа орних земель у розрахунку на 1 жителя регіону (га); родючість землі, в тому числі у розрізі окремих територій (балів); частка деградованих земель у їх загальній структурі (%); рівень розораності земель (%); розподіл земельної площі та сільськогосподарських угідь між окремими групами виробників сільськогосподарської продукції.

В умовах глибокої диференціації споживання продовольства населенням з різних соціальних верств важливим завданням є створення механізмів адресної продовольчої допомоги соціально незахищеним групам населення, які повинні забезпечити їм вільний доступ до продовольства відповідних якості й асортименту незалежно від рівня доходів. Програми продовольчої допомоги - це невід'ємна частина програм продовольчої безпеки в більшості розвинутих країн. Вони як сприяють підтримці доходів сільськогосподарських товаровиробників, так і знижують соціальне напруження в суспільстві. У цьому плані доцільним є поширення досвіду Одеської області, де діє система забезпечення хлібом всіх верств населення. Дана система дає можливість громадянам, які перебувають за межею бідності, купувати хліб на 60% дешевше, ніж він реально коштує в роздрібній торгівлі.

При реалізації програм продовольчої допомоги однією з проблем є те, що наявна статистика не дозволяє визначити групи продовольчого ризику. У цьому відношенні становить інтерес досвід США, де регулярно проводяться так звані "продовольчі переписи" населення. На їх основі виявляються "групи ризику", розробляються адресні програми допомоги громадянам, які реально м потребують, і програми регулювання продовольчого ринку.

Висновки. Показано, що державне регулювання аграрної сфери на регіональному рівні у рамках загальнодержавної політики має враховувати обмеженість ресурсів і здійснюватися в інтересах галузі, населення, регіону, сприяти ефективному поєднанню галузевих і територіальних принципів управління, створювати умови для всебічного розвитку територіальної складової національної економіки, забезпечувати раціональне використання природних ресурсів і трудового потенціалу, а також забезпечувати досягнення головної її мети - забезпечення продовольчої безпеки України та її регіонів. Для цього, насамперед, необхідною є розробка та прийняття в регіонах комплексних науково обґрунтованих програм продовольчої безпеки, як практичного втілення державного регулювання аграрної сфери на регіональному рівні.

Використані джерела інформації:

1. Гайдуцький П.І. Аграрна реформа в Україні / Гайдуцький П.І., Саблук П.Т., Лупенко Ю.О. та ін. – К. : ННЦ ІАЕ, 2005. – 424 с.
2. Лисецький А.С. Продовольча безпека України: теорія, методологія, емпіричний аналіз / Лисецький А.С. – К.: Оріяни, 2005. – 374 с.
3. Васільєва Л. М. Удосконалення механізму державного регулювання регіональних

агропромислових комплексів (міжрегіональна модель)/ Л.М.Васільєва // Економіка та держава. – 2011. – № 8. – С.102 – 106.

4. Шпикуляк О. Г. Проблеми розвитку та регулювання аграрного ринку / О. Г. Шпикуляк // Економіка АПК. – 2009. – №7. – С. 120 – 128.

Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор.

УДК 35

Сороковська С.В.,

аспірант кафедри управління суспільним розвитком
Національної академії державного
управління при Президентові України

ПРОБЛЕМАТИКА НАДАННЯ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті узагальнено результати дослідження проблематики надання послуг органами місцевого самоврядування. Приділено особливу увагу сутності визначення терміну «публічні послуги». Проаналізовано вітчизняний підхід до покращення надання публічних послуг та його орієнтацію на європейський варіант. Узагальнено класифікацію публічних послуг.

В статье обобщены результаты исследования проблематики предоставления услуг органами местного самоуправления. Уделено особое внимание сущности определения термина «публичные услуги». Проанализированы отечественный подход к улучшению предоставления публичных услуг и его ориентацию на европейский вариант. Обобщенно классификацию публичных услуг.

The article summarizes the results of research on service delivery problems by local self-government. Special attention was paid to essence of the definition of "public service." A nationwide approach in improving delivery of public services and its orientation to the European version was analyzed. Classification of public services was summarized.

Постановка проблеми. Чи не головним критерієм оцінки діяльності органів місцевого самоврядування на сьогодні є якість та ефективність надання послуг громадянам і юридичним особам. На жаль, на сучасному етапі розвитку нашої держави органи місцевого самоврядування не в повному обсязі забезпечують своїх громадян послугами, зокрема якісними послугами. На це впливає ряд факторів: законодавчий, адміністративний, фінансовий, людський, корупційний тощо.

Курс України на європейську інтеграцію позитивно впливає на удосконалення нормативно-правового регулювання сфери послуг, вивчення питань щодо надання послуг та покращення їх якості, відповідальності за ненадання або неякісне надання послуг, тобто це є одним із стратегічних завдань сучасного українського поступу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики надання послуг, в тому числі публічних, присвятили свої праці такі вітчизняні вчені як: В.Б.Авер'янов, В.Д. Бакуменко, В.П.Тимошук, І.Б.Коліушко, А.О.Чемерис, А.В.Ліпенцев, О.Поляк, І.Шабатіна, В.М.Сороко, І.В.Венедіктова, Б.Г. Савченко, К.І. Мельникова,