

УДК 351:338.432

Н. М. ЛЕВЧЕНКО

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АПК УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Розглянуто принципи державного регулювання розвитку АПК в українській та зарубіжній практиці. Проведено порівняльний аналіз принципів державного регулювання розвитку АПК за північноамериканською та європейською моделями бюджетної підтримки. Визначено основні принципи державного регулювання розвитку АПК України в умовах євроінтеграції.

Ключові слова: державне регулювання, бюджетна підтримка, модель державного регулювання, принципи державного регулювання.

Principles of state regulation of development of agrarian and industrial complex in domestic and foreign practice are considered. It is carried out the comparative analysis of principles of state regulation of development of agrarian and industrial complex according to the American and European model of budgetary support. Main principles of state regulation of development of agrarian and industrial complex in the conditions of eurointegration are defined.

Key words: state regulation, budgetary support, state regulation model, state regulation principles.

Питання розвитку аграрного сектора національної економіки має принципове значення для держави, що пов'язано, у першу чергу, зі вступом України до Світової організації торгівлі (СОТ) та обранням шляхом до євроінтеграції. Отже, успішне вирішення завдань ефективного розвитку цієї галузі економіки, зростання її конкурентоспроможності за умов невирішеності світової продовольчої проблеми набуває не лише суто національної, а й міжнародної ваги.

Протягом років незалежності Уряд України провів немало заходів спрямованих на економічний розвиток галузі. Проте результативність цих заходів свідчить, що аграрні перетворення, які було розпочато на початку 1990-х рр., не тільки не створили бази для зростання економічної ефективності сільського господарства, але, навпаки, супроводжувалися руйнуванням виробничого потенціалу і серйозним спадом виробництва. Основною причиною втрати потенціалу сільського господарства і значною мірою – некерованості агропромислового комплексу (АПК) стало не послаблення адміністративного тиску на товаровиробників, як вважається, а невизначеність регуляторних відносин у державі на перспективу.

На визначенні державного регулювання розвитку АПК як обов'язкового компонента аграрної політики на сторінках своїх праць зосереджували увагу науковці: В. Курило, А. Берлач, В. Семчик, С. Марченко, В. Гуревський, А. Гетьма, Н. Титова, В. Єрмоленко, В. Янчук, М. Козир, З. Беляєва, В. Жушман, В. Гайворонський. Та попри вагомий внесок у науковців принципам державного регулювання розвитку АПК за умов євроінтеграції належної уваги дотепер не надавалось.

Метою і завданням цього дослідження є розгляд принципів державного регулювання розвитку АПК України, порівняльний аналіз принципів державного регулювання розвитку АПК за північноамериканською та європейською моделями державної підтримки, формулювання наукових висновків та виокремлення основних принципів державного регулювання розвитку АПК в умовах євроінтеграції.

Термін “регулювання” в зарубіжній економічній літературі має два значення. У широкому розумінні він ототожнюється з державним втручанням в економіку, у більш вузькому – з адміністративно-правовою регламентацією підприємницької діяльності. Регулювання (від латин. *regulare*) означає “підпорядковувати певному порядку”. Отже, державне регулювання – це комплекс заходів держави, спрямованих на скерування поведінки товаровиробника в напрямі, необхідному для досягнення поставлених органами державної влади цілей.

Потреба в державному регулюванні економіки теоретично обґрунтована Дж. М. Кейнсом. Мета державного втручання полягає в забезпеченні прибутковості капіталу, запобіганні соціальному вибуху, який може статися внаслідок безробіття, падіння рівня життя, інфляції та інших явищ. На думку Кейнса та його прихильників, держава повинна взяти на себе відповідальність не лише за стан виробництва, формування сукупного попиту, але й за ситуацію у сфері зайнятості, використання трудових ресурсів, регулювання доходів населення.

Об’єктивні причини необхідності державного регулювання розвитку АПК в умовах сьогодення такі:

- наявність монополізму в багатьох галузях народного господарства та відсутність досконалої конкуренції;
- недосконалість цінового механізму для певної групи товарів, який робить їхнє виробництво неефективним;
- повільна адаптація до сучасних умов господарювання окремих ринків – робочої сили, капіталів, інтелектуального продукту тощо;
- сприяння збереженню та відтворенню природного, культурного, національно-історичного середовища існування народів;
- розв’язання питань міжнародної політики і співпраці.

Однак параметри регулювання ринку повинні мати певні межі. Широке обговорення проблем аграрної політики на міжнародному рівні, насамперед меж державного регулювання розвитку АПК, свідчить про існування в цьому відношенні різних доктрин і, в остаточному підсумку, про жорстку економічну боротьбу держав, які дотримуються різних стратегій аграрного розвитку з огляду на власні інтереси. Ці розбіжності зводяться до протистояння двох підходів, які умовно можна поділити на модель вільної торгівлі (північноамериканську) і модель аграрного протекціонізму (європейську).

Найактивнішими прихильниками першої моделі, основний постулат якої зводиться до забезпечення вільної конкуренції товарів на ринку, є Австралія, Канада, США, а також СОТ, в якій США відіграють провідну роль. Це пов’язано, в основному, з позицією США як провідного виробника й експортера продовольства на світовому ринку з метою забезпечення максимального розширення збуту власної продукції. Водночас висока ефективність національного аграрного сектора дозволяє США не побоюватись конкуренції з боку інших країн. До того ж, усупереч поширеній

думці, обсяг державної підтримки сільського господарства в розрахунку на одного товаровиробника в США не нижче, ніж, наприклад, у країнах Європейського Союзу (ЄС). Іншою є структура цієї підтримки – у США велика її частина припадає на заходи підтримки експорту та стимулювання споживання продукції національного аграрного сектора.

Модель аграрного протекціонізму, якої дотримуються багато інших країн передбачає здійснення державної підтримки аграрного сектора для забезпечення конкурентних переваг національної сільськогосподарської продукції на ринку. Так, у країнах ЄС та в Японії основні обсяги державної підтримки спрямовано на безпосередню підтримку сільськогосподарських товаровиробників. Ці країни також перешкоджають проникненню на свої ринки імпоротної продукції, насамперед шляхом встановлення особливих вимог до її якості.

У цілому, попри наявність різних підходів до ролі держави стосовно аграрного сектора, зарубіжний досвід показує, що в більшості провідних країн світу державне регулювання є обов'язковим компонентом аграрної політики.

Реалізація прийнятої в Україні аграрної політики не забезпечила формування ефективних економічних міжгалузевих відносин, призвівши до спаду виробництва, різкого погіршення фінансово-економічних показників діяльності аграрних товаровиробників незалежно від обраної ними форми власності й господарювання. Причиною тому слід вважати недосконалість вивчення принципів державного регулювання розвитку АПК, що застосовувались у практиці провідних країн. Як зазначав М. Козир, правильно обрати засоби або форми регулювання аграрних відносин, які б сприяли якнайповнішому врахуванню дії об'єктивних економічних законів розвитку цього виробництва в умовах переходу до ринкової економіки та використанню її в аграрному виробництві, можна, визначивши основні принципи організації та правового регулювання цих відносин [1].

Досліджуючи принципи державного регулювання розвитку АПК варто розпочинати з основ, тобто виходити із загальнотеоретичних положень. “Принцип” (від латин. *principium*) означає початок, основу, основне вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, внутрішнє переконання людини, погляд на речі [2].

На нашу думку, принципами є не тільки ті керівні начала, які закріплено в законодавстві та в інших джерелах правових норм, але й основні ідеї правосвідомості, які отримали загальне визнання в діяльності суб'єктів внутрішньодержавного і міжнародного права, незважаючи на відсутність їхньої формальної фіксації в об'єктивному праві [3, с. 142].

Отже, принципи державного регулювання розвитку АПК – це закріплені в національному законодавстві та міжнародних договорах України закономірності, обов'язкові до виконання правила регуляторного впливу держави та її органів на процес розвитку АПК; закріплені у правових нормах найзагальніші, вихідні положення, панівні в даній державі політичні та правові ідеї, основні засади, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими таке регулювання організується і здійснюється.

Для обґрунтування доцільності переходу України на європейську модель бюджетної підтримки варто, у першу чергу на засадах порівняльного аналізу

європейської та американської моделей державної підтримки, встановити принципи державного регулювання АПК найбільших країн – експортерів сільськогосподарської продукції та країн – членів ЄС.

Принципи державного регулювання АПК у країнах ЄС впливають з основних цілей спільної аграрної політики, змінюючися з кожним етапом її реформування.

Нині європейська модель бюджетної підтримки аграрної сфери економіки ґрунтується на трьох базових чинниках: фермерському господарстві сімейного типу, визнанні багатofункціональної ролі галузі й усебічному захисті системи ціноутворення на продовольство і доходів товаровиробників від ринкової та природної стихій. Ст. 33.2 Угоди про створення ЄС окреслено, що його аграрна політика і спеціальні методи її застосування мають урахувувати: а) особливу природу сільськогосподарської діяльності, що впливає із соціальної структури галузі та природного різноманіття регіонів; б) принцип поступовості при здійсненні будь-яких перетворень; в) тісний взаємозв'язок сільського господарства з іншими секторами економіки. Тобто ключова ідея про те, що ця галузь має унікальну природу, відмінну від інших економічних видів діяльності, пронизує аграрну політику європейського угруповання.

З метою практичного втілення зазначених завдань у своїй політиці ЄС керується принципами спільності ринків країн-членів, надання переваг товарам Співтовариства та субсидарного фінансування всіх витрат. Принцип субсидарності, як принцип теорії державного права, є фундаментальним для розуміння сутності заходів щодо САП. У тих сферах, на які не поширюється виключна компетенція Співтовариства, цей принцип може діяти “лише настільки, наскільки поставлено завдання...” [4].

У країнах – членах ЄС функції нагляду за виділенням, розподілом та ефективністю використання державної допомоги здійснюються не галузевими міністерствами, а єдиним органом управління, відповідальним за проведення загальної конкурентної політики, хоча при попередньому опрацюванні та узгодженні конкретних форм, напрямів і норм, що регулюють державну допомогу, залучаються всі зацікавлені органи державного регулювання. Надзвичайно велике значення надається принципам прозорості й відкритості самої процедури спрямування державної допомоги та моніторингу ефективності її використання. Країни ЄС відповідальні за достовірність інформації про державну допомогу, і в разі недотримання правил, що існують, Європейська Комісія в судовому порядку може припинити надання допомоги як несумісне з конкурентним ринком на будь-якому етапі.

Відносно принципів державного регулювання розвитку АПК в США слід зазначити, що північноамериканська модель бюджетної підтримки розвитку АПК має максимально регульований характер (таблиця) та не може повною мірою бути взята за основу під час реформування вітчизняної моделі бюджетної підтримки. Основним позитивним моментом, який має бути врахований українським Урядом, є розподіл коштів між аграріями за рівнем ефективності ведення господарської діяльності, тобто державна політика бюджетної підтримки повинна мати не компенсаційно-витратний, а стимуляційний характер.

Узагальнена характеристика режимів державного регулювання аграрного сектора економіки

Режим	Критерії оцінювання			
	Економічна ефективність	Соціальна ситуація	Розподіл ресурсів і доходів	Розвиток ініціативи
Нерегульований	Низька прибутковість сільськогосподарського виробництва	Соціальна напруженість	Розподіл доходів на користь несільськогосподарських товаровиробників	Підприємницька ініціатива аграрних виробників обмежується незначною ринковою владою
Помірно регульований	Можливість досягнення високої ефективності завдяки кваліфікованому менеджменту	Гарантований державою соціальний мінімум	Оптимальний розподіл ресурсів між галузями	Розвиток ініціативи аграрних виробників створює відчутні переваги
Максимально регульований	Ефективність досягається за рахунок коштів інших галузей	Соціальна стабільність	Розподіл ресурсів на користь найменш ефективних галузей	Ініціатива аграрних виробників обмежена державними регуляторами

Отже, головною суперечністю північноамериканської та західноєвропейської моделей бюджетної підтримки аграрної сфери економіки слід вважати те, що з одного боку, високий рівень субсидування американських аграрних товаровиробників державою не влаштовує ЄС, а з іншого – високе мито на імпорт сільськогосподарської продукції в країнах Євросоюзу, не влаштовує США.

З огляду на нагромаджений США та ЄС досвід, одним із головних завдань аграрної політики для України має стати пошук оптимальної взаємодії між використанням ринкового механізму та державним втручанням у сільському господарстві. З позиції державних інтересів, доцільно велику частину бюджетних коштів спрямовувати на виплати, пов'язані зі стимулюванням кінцевих результатів та ефективного ведення господарської діяльності сільськогосподарських товаровиробників.

Стратегія аграрної політики України має орієнтуватись на рекомендації СОТ та Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (FAO). Отже, одним із основних принципів державного регулювання агропромислового виробництва в Україні є державна підтримка діяльності аграрних товаровиробників із метою створення останнім рівних умов у господарюванні.

На наш погляд, основними принципами державного регулювання розвитку аграрного сектора мають бути:

– *пріоритетність та аграрний протекціонізм*. Пріоритетність означає

виділення основних соціально-економічних проблем розвитку країни, на вирішенні яких державі слід зосередити зусилля, зокрема на визначенні аграрного сектора як пріоритетної галузі економіки. Аграрний протекціонізм передбачає активне обстоювання інтересів аграрного сектора як усередині країни, так і за її межами;

– *системність і комплексність*. Системність означає те, що вплив держави повинен мати системний характер, а комплексність – необхідність використання державою всього арсеналу засобів та інструментів підтримки аграрного сектора, що є в її розпорядженні;

– *передбачуваність і прозорість*. Передбачуваність означає відповідність регуляторної діяльності цілям державної політики, а також планам із підготовки проектів регуляторних актів, що дає змогу суб'єктам господарювання планувати свою діяльність. Щодо прозорості, то тут має бути наявною і загальнодоступною повна інформація про законодавчі та інші регуляторні акти, порядок їхнього виконання, роботу органів, які забезпечують виконання;

– *послідовність і справедливість*. Послідовність передбачає узгодження регуляторного акта з основними положеннями державної регуляторної політики, іншими прийнятими законодавчими та регуляторними актами. Справедливість означає забезпечення рівноправності всіх суб'єктів господарської діяльності;

– *зрозумілість та ефективність*. Зрозумілість полягає в тому, що регуляторні акти мають бути простими за змістом, не містити положень, що припускають двозначні тлумачення, у громадян і підприємців не повинно виникати труднощів із розумінням положень регуляторних актів. Принцип ефективності полягає в аналізі вигід від регуляторного акта, у дослідженні того, чи обґрунтованими є витрачені суб'єктами господарської діяльності, громадянами та державою кошти і чи є найефективнішим регуляторний акт з усіх можливих альтернатив досягнення поставленої мети;

– *екологічна доцільність*, що означає екологічний вимір державної регуляторної політики, тобто складовою державної регуляторної політики має бути стимулювання виробництва екологічно чистої сільськогосподарської продукції.

– *законність* та забезпечення реалізації конституційних прав та свобод селян;

– *вільний вибір* організаційно-правової форми господарювання в сільському господарстві та інших галузях АПК;

– *цілеспрямованість та адресність державної підтримки* сільськогосподарських товаровиробників;

– *недопущення безпідставного втручання органів державної влади та місцевого самоврядування у вибір форм господарювання та господарську діяльність аграрних товаровиробників, крім випадків, передбачених законами;*

– *забезпечення суб'єктам господарювання захисту прав власності на землю, майно та результати своєї праці;*

– *державна підтримка* наукових досліджень щодо створення та впровадження нових екологічно чистих ресурсощадних технологій вирощування, поглиблення перероблення сільськогосподарської сировини та виготовлення з неї конкурентоспроможної вітчизняної продукції;

– *поєднання* державного впливу і ринкових регуляторів.

Лише в разі дотримання перелічених принципів можуть відкритися нові

можливості розвитку аграрного сектора в умовах євроінтеграції.

Література:

1. *Козырь М. И.* Аграрное право России: проблемы становления и развития / М. И. Козырь. – М. : Право и гос-во, 2003. – 208 с.
2. Краткий словарь иностранных слов / [сост. С. М. Локтина]. – М. : [б.и.], 1979. – С. 221.
3. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, допов. та перероб. – К., 2003. – 576 с.
4. *Скаун О. Ф.* Теорія держави і права : підручник : [пер. з рос.] / О. Ф. Скаун. – Х., 2001. – 656 с.

Надійшла до редколегії 25.03.2011 р.