



М. І. Лахижа
доктор наук з державного управління, доцент,
заступник начальника Управління державної служби
Головного управління державної служби України
в Полтавській області

УДК 35.2.2

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ ВІДНОСИН У ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇНАХ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРШЕННЯ

Проаналізовано проблеми державного регулювання аграрних відносин у постсоціалістичних країнах. Наголошено на необхідності системного і комплексного підходу при визначенні стратегії, її законодавчому та організаційному забезпеченні, які повинні змінюватися відповідно до вимог часу та національних особливостей. Проаналізовано хід аграрних реформ, їх залежність від внутрішніх та зовнішніх факторів, роль держави у цьому процесі, а також особливості державного регулювання аграрних відносин в нових державах ЄС.

Ключові слова: державне регулювання, аграрні відносини, постсоціалістичні держави.

Державне регулювання аграрних відносин є складною проблемою у всіх країнах, яка зростає в період реформ. Як відзначає відомий польський економіст та державний діяч Л. Бальцерович, у дискусіях щодо економічних реформ у Центральній і Східній Європі мають місце поширені хибні думки, концептуальні та логічні помилки (емоційно обтяжені термінологія та асоціації, неслухні оцінки, тенденційні узагальнення, трюїзми, неслухні принципи інтерпретації тощо) [1, с. 260–267]. Повною мірою це стосується, на наш погляд, перетворень у аграрній сфері та ролі держави у перехідний період.

Вивчення трансформаційних процесів у постсоціалістичних країнах дозволяє нам зробити висновок, що спільним завданням було створення сучасної влади, яка могла б здійснювати свої функції адекватно вимогам часу. Обсяг, темпи, радикальність та завершеність реформ залежали від багатьох внутрішніх та зовнішніх факторів, але чи не найбільше відмінностей було і залишається у сфері вироблення та реалізації політики у сфері аграрних відносин. Варто відзначити, що в колишніх соціалістичних державах існували суттєві відмінності у формах власності на землю, організації виробничих відносин в аграрній сфері, мірі її державного регулювання тощо, що суттєво вплинуло на завдання та хід реформ.

Доцільно, на наш погляд, наголосити також на тому, що аграрна політика залишається важкою для розуміння громадянами. Наприклад, Комісар з питань сільського господарства та розвитку сільської місцевості ЄС Маріанн Фішпер-Болль у 2006 році відзначала, що більшість громадян ЄС знають про існування Спільної сільськогосподарської політики, але багато з них не розуміють її сутності, тому що не завжди отримують інформацію, яким чином вона змінювалася з роками [Цит. за: 2, с. 31].

Питанням державного регулювання аграрних відносин надається надзвичайно важливого значення як вітчизняними (О. Бородіна, В. Губенко, С. Дем'яненко, Т. Зінчук, Ю. Капітанець, С. Кваша, О. Могильний, Г. Пасемко, В. Юрчишин),



так і зарубіжними вченими: Н. Іванова, П. Мішев, П. Тодоров (Болгарія); Р. Аутов, Б. Зіябеков, Г. Калієв, Т. Єсиркепов (Казахстан); І. Гардт, В. Лопачук, А. Маттевс, А. Сікорська (Польща); І. Буздалов, Л. Даниленко, С. Кисельов, М. Коробейников, О. Курбатов, А. Ремезков, Е. Серов, І. Стариков, І. Ушачов (Росія).

Нами ця проблема вивчалася з точки зору модернізації публічної адміністрації постсоціалістичних держав та щодо особливостей організації публічного управління на центральному і регіональному рівнях [3–5]. Проте існує необхідність комплексного дослідження державного регулювання аграрних відносин в умовах трансформації з урахуванням досвіду постсоціалістичних держав.

Метою статті є аналіз та узагальнення теоретичних та практичних аспектів вироблення та реалізації аграрної політики в постсоціалістичних державах.

Вироблення державної політики в аграрній сфері є надзвичайно важливим завданням, зважаючи на необхідність вирішення продовольчої потреби, забезпечення стабільності сільськогосподарського виробництва, необхідність гарантування його ефективності та захисту інтересів як виробників, так і споживачів сільськогосподарської продукції тощо. Тому і в умовах ринкової економіки регулююча роль держави у цій сфері залишається значною.

Серед зовнішніх факторів, що впливають на вироблення та реалізацію аграрної політики у постсоціалістичних державах можна виділити глобалізаційні процеси, стан світової економіки, а також правила Світової організації торгівлі, норми Спільної сільськогосподарської політики Європейського Союзу, яка ґрунтується на системі гарантованих цін й інших інструментах регулювання ринку та на політиці протекціонізму (на етапі підготовки до вступу та членства в ЄС), рішення в рамках Співдружності незалежних держав (для держав-членів), приклад розвинених країн тощо.

До внутрішніх факторів належать національні традиції, місце та роль сільського господарства в житті країни, співвідношення політичних сил, соціальні завдання, необхідність вирішення продовольчої проблеми тощо. Розвиток села асоціюється політиками та вченими й із збереженням національних традицій та мови.

При виробленні аграрної політики необхідно враховувати специфіку сільськогосподарського виробництва, яка вже осмислена вченими [6]: забезпечення населення продуктами; значна залежність від кліматично-погодних умов, сезонність виробництва, необхідність особливих умов для збереження продукції та її транспортування; немонополізований характер галузі за наявності значної конкуренції на світовому ринку; включеність сільського господарства у систему народногосподарського комплексу; багатфункціональність сільськогосподарських підприємств, які окрім економічних та виробничих виконують і соціальні функції тощо. Вченими уже відзначено, що виключно економічний детермінізм у підході до аграрних відносин з позицій державного регулювання не може бути ефективним. Необхідно також врахувати соціальні, правові та моральні аспекти [7].

Аналіз свідчить, що на сьогодні час відсутній єдиний підхід до вирішення проблеми регулювання аграрних відносин. Так, Міжнародний валютний фонд, Світовий банк та Світова організація торгівлі є прихильниками регулювання сільського господарства за допомогою механізмів вільного ринку і вбачають роль урядів переважно в організації наукових досліджень, навчання кадрів тощо. Представники протилежної концепції — планового розвитку сільського господарства наполягають на визначенні параметрів розвитку галузі та забезпеченні їх досягнення. Концепція сільськогосподарського протекціонізму виходить з необхідності стимулювання розвитку аграрного сектора економіки, зважаючи на потребу продовольчого забезпечення зростаючої кількості населення. Концепція стабілізації вимагає вжиття всіх заходів для забезпечення стабільного розвитку сільськогосподарського виробництва. Існують і розходження щодо використання механізмів та інструментів державного регулювання аграрного сектора.



Дослідники наголошують на зростанні ролі права в державному регулюванні сільського господарства, водночас відзначаючи суттєві проблеми з дотриманням законодавства, які помітні практично у всіх постсоціалістичних країнах [8, с. 154].

На наш погляд, можна виділити певні спільні завдання постсоціалістичних держав в аграрній сфері у трансформаційний період: забезпечення переходу сільського господарства на ринкові умови; вирішення питання продовольчого забезпечення населення, гарантування максимально стабільних та доступних для всіх категорій споживачів цін на продовольчі товари; сприяння формуванню таких цін на сільськогосподарську продукцію, які забезпечили б гарантовані прибутки виробникам; стимулювання експорту сільськогосподарської продукції; оптимальне використання земель та інших ресурсів; стимулювання розвитку сільськогосподарських регіонів; захист екології тощо.

Варто відзначити, що державне регулювання аграрних відносин повинна відбуватися в контексті усєї державної політики, враховуючи комплекс вимог та потреб. Наприклад, непродумана державна політика приводить до порушення цінової еквівалентності та паритетних відносин між аграрним й іншими секторами економіки [9, с. 3], а ставка на невеликі фермерські господарства, виправдана з політичної та соціальної точки зору, знижує загальну ефективність виробництва; погоня за ефективністю без врахування соціальних факторів створює значні проблеми для мешканців сільської місцевості тощо.

Принципово важливим є визначення місця аграрного сектора економіки з точки зору державних пріоритетів та подолання стереотипів та ілюзій. Наприклад, одна з таких ілюзій стосується твердження про ефективність сільського господарства в умовах планової економіки, інша — у твердженні, що усі труднощі є результатом непродуманих реформ. В Україні поширена також думка, що сільське господарство повинно стати провідною галуззю економіки, зважаючи на наявність родючих земель та зростання населення світу. Усвідомлюючи важливість та унікальність аграрного сектора, в той же час приєднуємося до твердження економіста С. Дем'яненка, який відзначає, що сільське господарство поступово втрачає свою роль в економіці, поступаючись спочатку промисловості, потім наукомістким галузям, а сьогодні вже — інформаційним системам і технологіям. Отже, щоб скоротити розрив з провідними державами за рівнем ВВП, потрібно розвивати інформаційні технології та такі галузі, як освіта, медицина, космічна, авіаційна, суднобудівна тощо [10].

Складним є й питання використання зарубіжного державного досвіду регулювання аграрних відносин. Наприклад, на думку Л. Даниленко, невдачі аграрних реформ у Росії "... були фактично запрограмовані ідеологією перенесення готових і деє ефективно працюючих форм власності й господарювання на російський ґрунт" [11]. Такі ж твердження знаходимо і в інших посткомуністичних державах. Отже, зарубіжний досвід вимагає адаптації до конкретних національних умов, що пояснюється, в першу чергу, відмінностями соціально-економічного та природного середовища. Необхідно також враховувати фінансові та матеріальні можливості держави, які вона може використовувати для підтримки аграрного сектора.

Ці висновки підтверджуються практикою постсоціалістичних реформ. Найпоштовініше вони відбулися у прибалтійських державах, де збереглася не лише історична пам'ять, а й документи про власність. Тому, передусім, було законодавчо унормовано та проведено повернення землі та майна колишнім власникам, інші громадяни могли придбати землю за плату. Навпаки, у Молдові Земельним кодексом було заборонено повернення земель колишнім власникам. В Азербайджані та Росії передбачалося обов'язкове реформування радгоспів та колгоспів, у Вірменії — лише радгоспів. В інших країнах вони існують поряд з новими формами організації виробництва, а у Білорусі колгоспи досі залишаються основною формою господарювання. У республіках Середньої Азії збережено виключно державну форму власності на землю з передачею її в оренду селянам. Приватизуються, передусім, нерентабельні господарства. Активно задекларовані у всіх посткомуністичних



державних фермерських господарств досі не відіграють вирішальної ролі у виробництві продукції. Це ж стосується й сільськогосподарської кооперації, закони про яку прийняті лише в Росії та Україні.

Окремої уваги потребує специфіка державного регулювання аграрних відносин на етапі підготовки до вступу до Європейського Союзу та членства в ньому. Проведений нами аналіз болгарського та польського досвіду свідчить про необхідність вирішення таких завдань: гармонізація вітчизняного законодавства із законодавством ЄС; створення адміністративних структур, що дозволяють проводити Спільну сільськогосподарську політику; удосконалення інфраструктури; створення альтернативних форм фінансування землеробства; модернізація сектора переробки сільськогосподарської продукції; створення інформаційної системи поземельного кадастру тощо. Особливого значення набуває готовність до зміни структури сільськогосподарського виробництва та реалізації програм розвитку сільськогосподарських районів [12].

Державне регулювання аграрних відносин — це складне явище, яке вимагає системного і комплексного підходу. Правильне визначення стратегії, її законодавче та організаційне забезпечення мають особливе значення для регулювання аграрних відносин. Досвід постсоціалістичних країн свідчить, що трансформація аграрних відносин та їх розвиток в умовах ринкової економіки неможливі без державного регулювання та підтримки.

Напрями державного регулювання повинні змінюватися відповідно до вимог часу та національних особливостей. Темпи аграрних реформ виявилися різними, що можна пов'язувати із впливом як внутрішніх, так і зовнішніх факторів. Якщо на етапі посткомуністичної трансформації вирішувалися подібні завдання, пов'язані з переходом до ринку, утвердженням різних форм власності та нових виробничих відносин, то в наші дні в нових державах ЄС, особливо у Польщі, Словаччині, Угорщині, Чехії, уже склалася нова інституційна система регулювання аграрних відносин, в інших постсоціалістичних державах процес перетворень затягується. Поряд з питаннями забезпечення власності та ефективності виробництва гостро стоять завдання соціального захисту населення села.

Список використаних джерел

1. *Бальцерович, Л.* Соціалізм, капіталізм, перетворення [Текст] / Л. Бальцерович ; [пер. з англ.] під заг. ред. Б. В. Новикова. — Х. : Каравела, 2000. — 416 с.
2. *Труш, О. О.* Бюджетна, сільськогосподарська, торговельна та конкурентна політики ЄС [Текст] : [навч. посіб.] / О. О. Труш, Н. В. Мирна, В. Ю. Стрельцов / за заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. — Х. : Магістр, 2009. — 168 с.
3. *Лахижа, М. І.* Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти [Текст] : [монограф.]. — Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. — 289 с.
4. Місцевий та регіональний розвиток в Україні. Досвід Полтавщини. — К. : Міленіум, 2001. — 287 с.
5. *Лахижа, М. І.* Управління сільськими територіями на Полтавщині: історія і сучасність [Текст] / М. І. Лахижа // Історична пам'ять. — Полтава, 2001. — № 1–2. — С. 45–60.
6. *Зиябеков, Б.* Государственное регулирование агропромышленного сектора в национальной экономике: (на примере Республики Казахстан) [Текст] : автореф. дис. на соиск. учен. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.05 “Экономика и управление народным хозяйством” / Б. Зиябеков ; Рос. экон. академия им. Г. В. Плеханова. — М., 1998. — 20 с.
7. *Пасемко, Г. П.* Феноменологія аграрних відносин як об'єкта аграрних відносин / Г. П. Пасемко // Державне будівництво. — 2009. — № 1 [Електронний ресурс] Харківський регіональний інститут державного управління. — URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/2/04.pdf>.
8. *Ремезков, А. А.* Государство и экономика АПК: создание и развитие национальных программ [Текст] / А. А. Ремезков. — Краснодар : [Б. и.], 2006. — 460 с.
9. *Зінчук, Т. О.* Аграрний протекціонізм: історичні риси, стан та методи реалізації в інтеграційній економіці [Текст] / Т. О. Зінчук // Інноваційна економіка. — 2010. — № 4 (18). — С. 3–8.



10. Дем'яненко, С. Яка аграрна політика потрібна Україні? [Текст] / С. Дем'яненко // Дзеркало тижня. — 2004. — 30 квітня.
11. Даниленко, Л. Н. Государственное регулирование современной рыночной экономики: на примере аграрного сектора [Текст] : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.01 "Экономическая теория" / Л. Н. Даниленко. — Псков, 2006. — 20 с.
12. 4 lata czlonkostwa Polski w UE. Bilans kosztow I korzysci spoleczno-gospodarczych [Текст] / Urzad Komitetu Integracji Europejskiej. — Warszawa : Urzad Komitetu Integracji Europejskiej, 2008. — 150 s.

Надійшла до редакції 28.02.2012

Лахизжа Н. И. Государственное регулирование аграрных отношений в постсоциалистических странах: проблемы и пути их решения

Проанализированы проблемы государственного регулирования аграрных отношений в посткоммунистических странах. Отмечена необходимость системного и комплексного подхода при определении стратегии, ее законодательном и организационном обеспечении, которые должны изменяться в соответствии с требованиями времени и национальных особенностей. Проанализирован ход аграрных реформ, их зависимость от внутренних и внешних факторов, роль государства в этом процессе, а также особенности государственного регулирования аграрных отношений в новых государствах ЕС.

Ключевые слова: государственное регулирование, аграрные отношения, посткоммунистические государства.

Lakhyzha, M. I. State Regulation of Agrarian Relations in Post-Socialism Countries: Problems and Solutions

The problems of state regulation of agrarian relations in post-communist countries are analyzed. It is emphasized the necessity of systematic and comprehensive approach for strategy determination, its legislative and organizational support, which have to change in accordance with the requirements of time and national features. The progress of agrarian reforms, their dependence on internal and external factors, the role of government in this process and the specifics of state regulation of agrarian relations in the new EU countries are analyzed.

Key words: state regulation, agrarian relations, post-communist countries.

