

*Л. М. Васильєва,  
доцент кафедри обліку і аудиту,  
Дніпропетровський державний аграрний університет*

## УДОСКОНАЛЮВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ АГРОПРОМИСЛОВИХ КОМПЛЕКСІВ (МІЖРЕГІОНАЛЬНА МОДЕЛЬ)

---

*У статті запропоновано підхід до удосконалення механізму державного регулювання аграрного сектора через створення агропромислової фінансової корпорації як форми державної підтримки аграрного сектора в умовах системної модернізації.*

---

*Ключові слова: аграрний сектор, агропромисловий комплекс, державне регулювання, регіон, управління.*

### ВСТУП

Становлення ринкових відносин тісно пов'язане з корінними змінами в управлінні агропромисловим комплексом як на рівні окремого підприємства, так і при прийнятті рішень в управлінні районом, областю чи країною. Перш за все, потрібно враховувати фактор первинності попиту кінцевого споживача і конкурентної боротьби не тільки всередині країни, але і з зарубіжними виробниками. Значні зміни в попиті на продукцію агропромислового комплексу викликають відповідну динаміку структури аграрного виробництва, що вимагає створення нових методів управління в умовах, коли змінилися цілі, функції і весь механізм роботи агропромислового комплексу, коли майже припинилася державна підтримка аграрного виробництва. При побудові нової системи управління галузями АПК необхідно не тільки переосмислити наявний досвід зарубіжних країн, які також не просто прийшли до існуючого високого рівня управління, а й зберегти ті позитивні чинники, які були в колишній системі. При цьому потрібно уникнути зроблених за кордоном помилок і пройти їх шлях за найкоротший період часу.

Враховуючи, що аграрний сектор є одним з основних галузей агропромислового комплексу, впровадження його раціональної підтримки є одним із основних завдань держави. Основні положення сучасних теорій державного регулювання та необхідності їх здійснення в аграрному секторі викладені в працях відомих вітчизняних вчених, таких як Г. Андрусенко, В. Гриньова, М. Корецький, М. Крупка, А. Мельник, І. Михасюк, Г. Червко та ін.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

У агропромисловому комплексі виділяють три головні учасники відтворювального процесу: держава, виробники продукції, товарів і послуг та їх кінцеві споживачі. Хоча всі вони тим чи іншим чином беруть участь у виробництві, розподілі, обміні і споживанні, тим не менш саме державі належить визначальна роль у відтворювальному процесі, управлінні економікою АПК як єдиної і цілісної системою, в її орієнтації в потрібному для всієї країни напрямі. При цьому принципово важливо визначити місце державного регулювання в загальній системі управління аграрною економікою на макро- і мікрорівні. Безумовно, поряд з державним регулюванням, що являє собою систему законодавчих і організаційно-економічних впливів державних органів управління різних рівнів, повинні функціонувати механізми корпоративного управління та ринкова конкуренція. Чим ефективніше діють ці механізми, тим повніше виявляється саморегулювання і менше навантаження на державне регулювання [4].

Основна мета державного регулювання аграрної сфери полягає в усуненні або частковій ліквідації протаманних сільському господарству як її базового сектора так званих провалів ринку внаслідок значних коливань обсягів виробництва та цінової кон'юнктури, що відбуваються під впливом зовнішніх факторів. Воно є невід'ємним і ефективним інструментом раціональної організації та розвитку агропромислового виробництва. Негативний досвід 1990-х років минулого століття, коли держава практично усунулася зі сфери управління аграрною економікою, показав, що така політика веде до

порушень відтворювального процесу, руйнування матеріально-технічної бази підприємств АПК, зниження їх платоспроможності та конкурентоспроможності, загострюючи проблему продовольчої та економічної безпеки країни.

Важливість і необхідність успішної реалізації цілей щодо збалансованого, стійкого й соціально орієнтованого розвитку аграрного сектора й усього агропромислового комплексу України поєднується з необхідністю фінансового забезпечення цього процесу, удосконалювання механізму державного регулювання регіональних АПК. Це, у свою чергу, вимагає конкретизації інституту держави як особливого інструмента ринкової економіки й інтеграційного процесу, положення якого визначається наділенням його специфічними управлінськими функціями, центральне місце серед яких займає координація діяльності регіональних і субрегіональних господарюючих суб'єктів регіонального рівня.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Економічна реформа в аграрному секторі країни помітно відстає від інших секторів економіки. Ця тенденція особливим чином проявляється на регіональному рівні. Причин, з яких відбувається відставання в справі реформування аграрного сектора, як у вітчизняній, так і в закордонній пресі висловлено багато. Більше того, сьогодні мова йде вже не про з'ясування причин, а про розробку альтернативних програм реформування АПК. Правда, як відзначають багато дослідників, тут варто розрізняти як мінімум два рівні: державний і регіональний [5]. На державному рівні багато питань вже одержали більш-менш закінчене рішення, вони були виражені в Законі України "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року", Стратегії розвитку України "Україна — 2020: стратегія національної модернізації", а також у ряді інших державних програм. На відміну від державного, на регіональному рівні (у більшості регіонів) вони залишаються практично недоторканими.

В Україні рівень інтеграції аграрного сектора на макрорегіональному рівні являє собою ще слабо інтегровані господарські системи. Дані процеси характерні для всіх регіонів країни. Розділений розвиток галузей агропромислового комплексу веде до втрат або принаймні не створює необхідного позитивного ефекту, який можливий за спільної участі в проектах. На нашу думку, як регіональні сільськогосподарські галузі, так і міжрегіональні значно виграли б, якби перейшли на більш високий рівень інтеграції. Гадаємо, що аграрний сектор втрачає більше, ніж здобуває від так званої замкнутості, тобто від розвитку в автономному режимі. У цьому зв'язку видається актуальним завдання організації стратегічного проектування розвитку аграрного сектора країни.

Регіональний аграрний сектор може входити в макрорегіон через інфраструктурні мережі (транспортні, інформаційні, комунікаційні, господарські, виробничі й ін.), які зв'язують їх між собою. Це дозволить більш ефективно використати внутрішній потенціал аграрного сектора, переваги економіко-географічного розташування кожного регіону, а також інтеграційні потенціали. Для аграрного сектора важливе значення має розвиток саме горизонтальних міжрегіональних зв'язків у інфраструктурній сфері, оскільки це дозволить депресивним регіонам залучити додаткові кошти з бюджетів різних рівнів і приватний капітал у розвиток регіонального аграрного сектора, буде сприяти інтенсивному освоєнню периферійного економічного простору, розвитку ринку сільськогосподарської продукції, створенню нових робочих місць, вирішенню соціальних завдань.

Суперечливість механізму стимулювання розвитку сільськогосподарської (і сільської) інфраструктури регіону зумовлена тим, що інфраструктура створює по-

зитивні й негативні зовнішні ефекти одночасно [3]. Наприклад, будівництво автомобільної магістралі в регіоні зменшує час доставки вантажів, пасажирів, інтенсифікує господарські, виробничі й комерційні процеси, сприяє рішенню соціальних проблем прилеглих територій. Іншими словами, створює позитивні екстерналії як виробничого, так і соціального характеру. У той же час близькість автомагістралі створює підвищене забруднення атмосфери, збільшує гучність і т.ін. Інакше кажучи, зростають негативні екстерналії. Тому в механізмі стимулювання важливе значення має незалежна експертиза інфраструктурних проектів, що дозволяє максимальною мірою врахувати позитивні й негативні екстерналії, а також система методів і інструментів, яка мінімізує негативні зовнішні ефекти.

Основною метою механізму стимулювання розвитку регіональної інфраструктури аграрного сектора є створення інфраструктурної мережі, яка забезпечує оптимізацію зовнішніх ефектів взаємодії господарюючих суб'єктів аграрного сектора й АПК в інтересах розвитку регіону. Дана мета конкретизується в приватних цілях і завданнях механізму, реалізація яких визначає напрям розвитку механізму стимулювання й забезпечує досягнення основної мети. Ієрархія цілей, оцінка їхньої значимості й ранжирування провадяться відповідно до найважливіших групових інтересів і господарського досвіду в конкретному регіоні.

На нашу думку, можна виділити наступні цілі даного механізму:

- підвищення конкурентоспроможності й ефективності аграрного сектора регіону на основі розвитку виробничої, господарської й соціальної інфраструктури, що забезпечує модернізацію регіонального аграрного сектора;

- зниження невизначеності зовнішнього середовища за рахунок більше рівномірного поширення інформації про угоди між господарськими суб'єктами аграрного сектора регіону;

- створення стабільної й гнучкої інфраструктурної мережі забезпечення прав власності на території регіону;

- визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку аграрного сектора регіону, включаючи розвиток регіональної й субрегіональної інфраструктури;

- захист природної й біологічної розмаїтості території, поліпшення екологічної ситуації в регіоні.

Побудова "дерева цілей" здійснюється в рамках стратегії реалізації концепції розвитку регіональної інфраструктури аграрного сектора, у якій відображаються найважливіші пріоритети її розвитку, напрямки перетворень і основні суб'єкти, які здатні реалізувати поставлені цілі.

Для побудови в регіоні інфраструктурної мережі аграрного сектора необхідно виділити її ключові основи. Останнє досягається шляхом оцінки економічного потенціалу аграрного сектора регіону й проблем його використання. Наприклад, більшість регіонів, мають істотний природноресурсний потенціал, який включає: земельні, водні, лісові фонди; ґрунтово-кліматичні ресурси; рекреаційні ресурси; корисні копалини, у тому числі джерела мінеральних вод та ін., у той же час мають і надзвичайно гострі проблеми захисту ґрунтів від водно-вітрової ерозії, процес деградації ґрунтового покриву придбав в останнє десятиліття загрозливий характер. Зрозуміло, що самотійно вирішити дані проблеми жоден суб'єкт не в змозі. Тому потрібні спільні зусилля.

У цьому зв'язку пропонується своєрідна інтеграційна модель розвитку регіонального й міжрегіонального розвитку аграрного сектора за участі держави.

Необхідність активної участі держави в розвитку регіонального аграрного сектора пов'язана з тим, що в умовах слабкорозвиненості ринкових інститутів і технологій в АПК та великої частки ймовірності зовніш-

ньої експансії. Досвід декількох років "повернення" держави в сферу регулювання аграрного сектора показав, що без засобів державного регулювання (та підтримки аграрного сектора з боку держави) неможливо оперативно сформувати ефективний аграрний ринок і сформувати конкурентоспроможний ефективний національний аграрний сектор. Але при цьому варто врахувати також і ті зміни, які відбулися як у національній економіці, так і міжнародній зокрема, зміни пов'язані, у першу чергу, з особливостями міжнародної торгівлі сільськогосподарськими товарами. Засоби державного втручання в економіку прийнято кваліфікувати як протекціоністські. Вони не зустрічають схвалення СОТ. Це варто мати на увазі при розробці угод про вступ України до СОТ. Однак ще довгий час без захисту (підтримки) вітчизняному сільському господарству, мабуть, не обійтися. У цьому зв'язку пропонується модель "блокового протекціонізму", або "трансрегіонального регулювання".

Сутність такої моделі полягає в розробці на міжрегіональному рівні механізмів стимулюючих розвиток регіональних аграрних галузей через розвиток інтеграційних технологій. Основні концептуальні ознаки запропонованої моделі полягають у наступному. По-перше, всю сукупність заходів щодо державного регулювання й міжрегіональної взаємодії варто розділити на два великих напрями. Перший — заходи, пов'язані із захистом і відновленням зовнішнього середовища аграрного сектора. Другий — сукупність заходів (та технологічних, технічних та інституціональних процесів), пов'язаних з розвитком аграрного виробництва. У першому випадку мова йде про сукупність заходів, пов'язаних з відновленням природних умов, якими користуються регіональні аграрні галузі, тобто це сукупність заходів, які ніби належать всім регіонам. Особливо близькі вони сусіднім регіонам, в яких природно-кліматичні умови ведення аграрного сектора не розрізняються. До таких заходів варто віднести: захист ґрунту (посадка лісосмуг, спільна діяльність по збереженню лісів, боліт, дугів і т.д.), захист водойм (створення берегоукріплення великих, середніх та малих рік, які протікають на території різних регіонів і т.п.), захисні й природозберігаючі заходи. Механізм керування даною сукупністю заходів має таку особливість, що як фінансування, так і матеріально-технічне забезпечення робіт здійснюється на рівних обсягах фінансових коштів незалежно не тільки від впливу того або іншого заходу на динаміку регіонального аграрного сектора, але й на розмір економіки регіону. Основне навантаження, звичайно, у цьому заході несе регіональний центр. Він виділяє кошти на дані заходи й формує регіональну або міжрегіональну державну програму. Суб'єкти ж регіону виділяють або доповнюють ці кошти своєю участю. У результаті здійснюється, так би мовити, спільне фінансування єдиних проектів з питань заощадження й відновлення природного середовища аграрного сектора. Керування такими програмами здійснюється спеціальною структурою на зразок спеціальної служби або ж спеціального органа, що має так званий міжрегіональний характер і невідзвітний регіональній владі. В його відомстві перебуває реалізація програмних заходів, сформованих на міжрегіональному рівні. Другий напрям — формування сукупності заходів, пов'язаних з відновленням і розвитком конкретних сегментів регіональних сільських господарств регіонів, що входять до асоціації. Фінансування даних заходів здійснюється за пайовою участю регіональних органів влади залежно від частки їхнього аграрного сектора й конкретних видів діяльності, пов'язаної з тим або іншим сегментом. Даний напрям має ряд базових відмінностей, які необхідно розглянути докладніше.

Насамперед, на міжрегіональному рівні відмінюються всякі бар'єри з інтеграції регіональних аграрних галузей. Тобто існуючі адміністративні обмежен-

ня відмінюються. Будь-який суб'єкт може займатися сільським господарством у кожному з регіонів країни. По-друге, інтеграції підлягають різні сегменти регіонального сільськогосподарського ринку й у такий спосіб формується (поки віртуально) трансрегіональний сільськогосподарський або агропромисловий комплекс, у який входять регіональні АПК. По-третє, всі регіони незалежно від наявного потенціалу беруть участь у всіх проектах, інша справа, що різні сегменти ринку очолює аграрний сектор або його структура будь-якого регіону. Мова йде про те, що на частку аграрного сектора одного регіону може припадати кілька напрямів, в той час як на частку іншого всього один. Останнє аніскільки не утискає інтересів регіону.

Незалежно від сегмента ринку всі суб'єкти дотримуються загальних принципів і правил поведінки. Останнє є найважливішим аспектом запропонованої системи й тому вимагає додаткового пояснення. Опишемо його сформулювавши у вигляді моделі господарювання.

Модель припускає три самостійні конструкції: спільний ринок аграрної продукції, систему преференцій виробникам і солідарну фінансову допомогу. Розберемо окремі аспекти даної моделі.

Спільний ринок аграрної продукції припускає вільну й адміністративно не обмежену циркуляцію аграрної продукції і ресурсів між регіонами-членами спільного аграрного ринку. В якості основоположних принципів передбачається усунення різного роду обмежень і заборон на переміщення робочої сили, технологій, культур, техніки та ін., які кожен суб'єкт використовує для свого регіонального аграрного сектора. Одночасно визнається наявність єдиних правил конкуренції: єдині ціни, уніфікація адміністративних процедур, санітарних і ветеринарних норм, систем стимулювання праці і т.п. При цьому, як уже відзначено вище, у спільному ринку виділяються відповідні товарні або виробничі сегменти, за якими ведеться інтеграція між регіонами [6].

По так званому периметру спільний ринок переходить в уніфіковану систему захисту його від зовнішніх конкурентів. Для товарних і виробничих сегментів ця міра має навіть куди більш важливе значення, ніж у цілому для аграрного ринку асоціації регіонів. Іншими словами, під зовнішній захист береться не аграрний ринок в цілому, а сегменти трансрегіонального аграрного ринку. Цей захист виходить на так званий державний рівень, якщо продукт (продукція, товар або послуга, яку здійснюють на даному трансрегіональному ринку) має унікальний характер, причому не тільки в рамках даного регіону, але й у цілому в рамках держави.

Метою створення такої підсистеми захисту є забезпечення стабільного постачання населення продуктами харчування, незалежно від кон'юнктурних коливань на зовнішніх аграрних ринках, зайнятості населення регіону, а також виробництво продукції з унікальними властивостями.

Система преференцій виробникам припускає введення в дію ефективного механізму протекціонізму на спільному ринку, здатного захищати даний ринок аграрної продукції від аналогічної або менш якісної, яка вироблена за межами даного трансрегіонального ринку, а також від надмірних коливань кон'юнктури на зовнішніх ринках. Така система преференцій підтримувалася б за допомогою механізму компенсаційних зборів на зовнішніх границях спільного трансрегіонального аграрного ринку.

Солідарна фінансова допомога є найважливішою підсистемою даної моделі. Суть її полягає в тому, що всі видатки з фінансування спільної аграрної політики здійснюються регіонами-членами спільного ринку не індивідуально, а через загальний (спільний) бюджет.



Основними джерелами бюджету виступають мита й компенсаційні збори, які стягуються при імпорті аграрної продукції.

Запропонована модель і система заходів зовсім не означають ліквідацію так званих регіональних особливостей у регулюванні національних аграрних ринків. Справа в тому, що ринки окремих сільськогосподарських товарів відрізняються значною своєрідністю, тому мають потребу в так званому національному механізмі регулювання. Є історична спеціалізація аграрного сектора, незважаючи на високий рівень спільності між різними регіонами. Тому при формуванні загального аграрного ринку асоціації регіонів мова зовсім йде не про якесь тотальне об'єднання всього й вся в сільському господарстві. Мова йде, на наш погляд, про деяку сукупність аграрної продукції або про деякі сегменти аграрного ринку, які підлягають інтеграції. Але при цьому залишається досить значна частина продукції і послуг, які не підлягають інтеграції, тому що це вигідно економічно, тобто в основі інтеграції й дезінтеграції повинні лежати принципи економічної й соціальної доцільності, які коректувалися б екологічною ефективністю. Крім того, на нашу думку, введення самої системи єдиного ринку повинно відбуватися поступово, в міру дозрівання економічних, господарських, технологічних та інституціональних умов.

Одним з найважливіших механізмів регулювання роботи аграрних ринків у цих умовах є підтримка мінімальних (базових) цін, які були б гарантовані виробником. Механізм дії цих цін полягає в наступному: якщо поточні ринкові ціни знижуються до або нижче рівня мінімальних цін, тоді вступає в дію механізм втручання. Спеціальні уповноважені представники (фірми, компанії й т.п.) проводять закупівлю названої продукції у виробників за встановленими єдиними цінами ("ціна втручання", так званий механізм закупівельної інтервенції). Закупівля повинна вестися на підставі Закону України "Про закупівлю сільськогосподарської продукції". Вона повинна здійснюватися під наглядом державних органів і певною мірою регулюватися цими органами, тому що наявних в асоціації ресурсів буде недостатньо для проведення ефективної політики закупівель. Крім того, різні регіони можуть "проштовхувати" свою продукцію під цю категорію. Тому як сам вибір продукції, так і всі заходи щодо їх регулювання повинні здійснювати спеціальні органи управління. Реалізація закупленої продукції може здійснюватися як на вітчизняному, так і закордонному ринках. Але вона може реалізовуватися і на трансрегіональному ринку. Останнє здійснюється тоді, коли ринкові умови знову поліпшуються, тоді фірми реалізують закуплену продукцію за новими, більш високими поточними цінами, або шукають інші шляхи збуту накопиченої продукції, у тому числі шляхом експорту за межі.

Одним з основних принципів у реалізації будь-яких заходів є наявність спеціальних органів та інститутів. Інакше кажучи, регулювання внутрішнього сільськогосподарського ринку, зовнішньоторговельна політика, а іноді й структурна перебудова аграрного сектора входять у компетенцію органів спільного ринку. Останнє супроводжується не тільки наявністю загального бюджету, але й фінансуванням заходів щодо проведення цієї спільної політики. Очевидно, що в цьому зв'язку потребує створення інституту, який займався б питаннями фінансування всієї політики, підтримки цін, регулювання взаємин з "третьою стороною", фінансування заходів з поліпшення структури аграрного сектора, підвищення продуктивності праці, зменшення регіональних диспропорцій і т.п. Основною функцією таких органів повинна стати координація діяльності державних і місцевих органів управління АПК.

## ВИСНОВКИ

На нашу думку, формування такого інституту, звичайно, повинно проводитися еволюційно й поступово. Гадаємо, що це необхідно провести в кілька етапів, які мали б, з одного боку, свою тимчасову протяжність, а з іншого боку, чіткі завдання.

На першому етапі варто було б визначити коло завдань з інтеграції регіональних АПК. Головним завданням цього етапу має стати усунення можливого дублювання у виробництві продукції. Тут головним критерієм повинна стати раціоналізація системи поділу праці в сфері аграрного виробництва, заснована на принципі "порівняльної переваги". Така система дозволила б раціоналізувати виробництво багатьох видів продукції в регіональних АПК і це позитивно позначилося б на використанні матеріально-технічних, бюджетних і фінансових ресурсів.

Рішення даного завдання можливо при створенні єдиного центру, що координує функції регіональних адміністрацій. В основному цей етап має полягати в проведенні рекомендаційно-політичної регіональним адміністраціям області щодо проведення місцевих аграрних реформ і перетворень.

На другому етапі, на нашу думку, необхідно створити на взаємній основі (для якої, мабуть, політика квотування була б найбільш прийнятною) фінансові та інші активні центри інтеграції. З цієї метою певний інтерес представляє створення єдиної розрахункової палати, єдиної системи матеріально-технічного постачання, єдиної сільськогосподарської біржі (очевидно, вузькоспеціалізованої, а можливо й універсального характеру) і ряд інших аналогічних інститутів.

Як координуючий орган найбільш прийнятним тут було б створення Комітету керування спільним господарством, до якого входили б представники державних адміністрацій (спеціалісти з аграрних питань). Головною вимогою даного етапу повинна стати координація інтеграційних процесів.

На третьому етапі варто провести більш чітку політику відносно спільних інститутів. Тут можуть бути задіяні Національний банк, Фонд підтримки сільськогосподарського виробництва й страховий фонд товаровиробників, єдиний земельний ринок, єдиний ринок робочої сили, ринок капіталів і т.п. Дані інститути повинні стимулювати самозабезпеченість продовольством населення й раціональне ведення сільськогосподарської діяльності.

## Література:

1. Андрусенко Г.О. Стратегія державного регулювання аграрної сфери АПК / Г.О. Андрусенко // Актуальні проблеми державного управління. — Х., 2003. — № 2, Ч.2. — С. 9—14.
2. Гринькова В. М. Державне регулювання економіки: [навч. посіб.] / В. М. Гриньова, М. М. Новикова. — Х.: ВД "ІНЖЕК", 2004. — 756 с.
3. Дацій О.І. Удосконалення механізмів державного регулювання розвитку нових технологій і високотехнологічних агропромислових виробництв / О.І. Дацій // Вісник НАДУ. — 2005. — № 1. — С. 180—187.
4. Корецький М. Теоретичні засади державного управління / М. Корецький // Персонал. — 2007. — № 5. — С. 35—41.
5. Михасюк І. Державне регулювання економіки: [підруч.] / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залого; за ред. д-ра. екон. наук, проф., акад. АН вищої школи України І.Р. Михасюка; Львівський нац. ун-т ім. І. Франка. — [вид. 2-ге, виправлене і доповнене.] — К.: Атіка, Ельга Н, 2000. — 592 с.
6. Черевко Г.В. Державне регулювання економіки АПК: [навч. посіб.] / Черевко Г.В. — К.: Знання, 2006. — 339 с.

Стаття надійшла до редакції 01.07.2011 р.