

О. А. Романець,
здобувач, Академія муніципального управління

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті проведено аналіз наукових концепцій розвитку аграрного сектору економіки, визначено переваги та недоліки існуючих підходів до формування державної аграрної політики.

The article analyzed the scientific concepts of development of the agricultural sector, defined benefits and drawbacks of existing approaches to state agricultural policy.

У сучасних умовах суспільного розвитку економічна роль держави залежить від рівня забезпечення внутрішніх і зовнішніх умов ефективного функціонування національної економіки. Ефективність економіки в цілому залежить від стану та тенденцій розвитку основних її галузей, які в сукупності формують народногосподарський комплекс держави, у формуванні їх інвестиційної привабливості та регулюванні підприємницької діяльності відповідно до національних пріоритетів. Серед них особливе місце займає аграрний сектор, основним завданням якого є забезпечення продовольчої безпеки держави.

Вагомий внесок у розробку теоретико-методологічних засад державного регулювання аграрного сфери економіки внесли такі вчені, як В. Андрійчук, О. Дацій, О. Зінченко, М. Корецький, М. Латинін, А. Лисецький, О. Могильний, Д. Плеханов, О. Шевченко, О. Шпичак та ін. Проте, потребують додаткового вивчення та уточнення питання, що стосуються формування державної аграрної політики на етапі розвитку ринкових відносин.

Метою статті є аналіз наукових концепцій розвитку аграрного сектору економіки, визначення переваг та недоліків існуючих підходів до формування державної аграрної політики.

РЕЗУЛЬТАТ

У науковій літературі існують дискусії щодо ролі і значення держави у розвитку економіки та її аграрного сектору, зокрема. Особливою гостротою вони набули вже в середині ХХ століття, перекинувшись із теоретичної в науково-практичну площину. Підходи щодо розв'язання цього питання можна сформулювати таким чином: по-перше, держава повинна активно втручатися в процес регулювання ринкового механізму; по-друге, держава не повинна здійснювати активних заходів щодо втручання в дію ринкового механізму.

Питання необхідності й визначення масштабів втручання держави в економіку в цілому і в аграрну сферу, зокрема, привертає значну увагу зарубіжних і вітчизняних дослідників упродовж століть. Це зумовлено насамперед відсутністю практики державного регулювання економіки, а відтак і аграрного сектору.

Виходячи з зазначеного, найбільш актуальними сучасними дослідженнями є розробки професора А.С. Лисецького [4]. Ми згодні з авторами, що продовольча безпека України повинна моделюватися на патріотичній основі і не допускати нерациональної присутності в Україні іноземного капіталу й компанії, що своєю присутністю й діяльністю підривають національну економіку з політичних екзогенних мотивів.

На відміну від балансів основних видів продукції сільського господарства, продовольчого споживання, розрахованих за методикою ФАО, які не дають відповіді на питання, чи вистачає Україні ресурсів для розв'язання продо-

вольчої проблеми, для цього використали відому в світі модель Леонтьєва [3]. Економічний зміст моделі полягає у тому, що обсяг кінцевого попиту повинен бути пропорційним не тільки обсягам виробництва, а й необхідним фондам ресурсів (кормів, насіння тощо).

Для сільськогосподарського комплексу модель Леонтьєва удосконалено з урахуванням внутрішніх (ендогенних) технологічних зв'язків, а також з ресурсами сільського господарства, зокрема земельними й біологічними (худобою) через коефіцієнти питомого виходу продукції на одиницю площі посівів й поголів'я. Таке удосконалення моделі дозволяє оцінити ємність території (обсягів залучення обмежених природних ресурсів). Крім того, вектор кінцевого попиту розширено з урахуванням не тільки ринкового попиту на продовольство, а й споживання в селянських господарствах населення. Запропонований секторний підхід передбачає введення у модель нових аргументів кінцевого попиту, кількості міського й сільського населення з урахуванням рівнів споживання продовольства в секторах ринкового й неринкового обігу продовольчих ресурсів.

Генеральну матрицю сільськогосподарського комплексу України розбито на декілька блоків й отримано оцінки сукупної потреби ресурсів по основних продуктових потоках і галузях: блок зернового господарства й ринку хлібопродуктів; молочно-продуктовий комплекс; блок яєчного птахівництва; блок м'ясного птахівництва; блок розвитку свинарсько-промислового комплексу; виробництво яловичини; блок картоплярства, овочівництва й плодоовочівництва.

Матрицю змінних побудовано на основі двох векторів: наукових норм суспільного споживання продукції сільськогосподарського комплексу домогосподарствами населення у селах і містах; сукупних оцінок інтенсивності використання земельних ресурсів, отриманих у процесі розв'язку локальних блоків. Базова модель показує, що ресурсів в Україні для реалізації експортної стратегії розвитку немає.

Визначення необхідності державного регулювання економіки має важливе значення на етапі її трансформації до ринкового типу господарювання. Тому, на думку науковців, використання державного регулювання економіки у перехідний період зумовлюється необхідністю надзвичайних заходів, спрямованих на фінансове оздоровлення господарства, адаптацію економіки і системи управління до нових умов господарювання, а також проведенням активної соціальної політики.

Концептуально погляди стосовно ролі держави в трансформаційному процесі змінюються в діапазоні від розгляду її як суб'єкта з мінімально необхідним набором функцій до тверджень про необхідність держави як органу, який регулює та формує сучасну модель аграрної економіки ринкового типу [5, с. 50].

Доречною є думка А. Гайдуцького, який вважає, що потрібно позбутися примітивного уявлення щодо позиції: "ба-

гато держави — мало ринку" і навпаки, оскільки таке протистояння не може бути основою виваженої політики. А держава може залишити економіку без уваги лише там і тоді, де і коли будуть сформовані повноцінні ринкові механізми, здатні ефективно діяти [1, с. 167].

Відомий американський економіст Д. Гелбрейт, характеризуючи роль держави в макроекономічному регулюванні пропозycji розвитку виробництва, стверджував, що державне втручання в інтереси сільського господарства має вагоме значення для його збалансованого розвитку, оскільки при відсутності державних заходів впливу сільське господарство опинилося б у критичному становищі [2].

Попов Н.А. відзначає, що роль державного регулювання полягає в забезпеченні вільної реалізації сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства.

Щодо вітчизняних науковців, то вони підкреслюють важливість поєднання державного регулювання економіки і економічної свободи суб'єктів господарювання, самоврядування, саморегулювання, вибираючи термін "соціально орієнтоване публічно-правове регулювання економіки" [5, с. 84—85].

Тобто більшість вчених визнають необхідність державного регулювання економіки та її галузей. Відмінності в їх позиціях полягають лише у визначенні ступеня і форм такого регулювання та його співвідношення з ринковим саморегулюванням.

Окремі економісти-аграрники відстоюють певні методологічні підходи, розглядаючи вплив держави на розвиток АПК, які базуються на принципах економічного лібералізму. Проте, слід зазначити, що запроваджена ще в 1991—1994 роках ліберальна модель ринкових відносин стосовно агропромислового виробництва зумовила занепад сільського господарства та сільських поселень. Тому виникла необхідність у переоцінці концепції ринкових відносин в аграрному секторі економіки і напрацюванні нових напрямів формування окремих сегментів ринку й ринкового механізму в цілому.

У цей період першочерговим завданням було забезпечення прискореного переходу від спаду до динамічного розвитку аграрного виробництва та підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарської продукції. Інші погоджуються з думкою, що в умовах перехідного етапу до ринкової економіки ринок суттєво не впливав на розвиток аграрного сектора країни.

В умовах, що склалися, використання тільки суто ринкових методів управління АПК не забезпечило позитивних результатів. У цьому випадку пріоритетне значення відводиться державному регулюванню економіки, адже його оптимальне поєднання з ринковими регуляторами в сучасних умовах забезпечить найбільш прискорений вихід аграрного сектора з кризової ситуації.

Згідно з досвідом європейських країн, державне регулювання аграрної економіки та продовольчого комплексу здійснюється за новою схемою взаємодії держави й господарських суб'єктів. Цей підхід пов'язаний з прямим вирішенням економічних проблем через створення ефективних, прозорих інструментів регулювання.

Слід відзначити, що для сільського господарства першочерговим завданням в рамках участі СОТ є виконання угод, що регулюють виробництво і торгівлю у галузі. До них відносяться Угода про сільське господарство та Угода про санітарні та фітосанітарні заходи.

Участь у СОТ вимагає дотримання зобов'язань у напрямках, які стосуються державної підтримки сільського господарства; доступу на ринок сільськогосподарських і продовольчих товарів; санітарних і фітосанітарних заходів, експортної конкуренції в сільськогосподарській і продовольчій торгівлі. Але враховуючи те, що Україна відмовилася від експортних субсидій для сільськогосподарської продукції, зміни у сільському господарстві відбуватимуться за першими трьома напрямками.

Відповідно до Угоди про сільське господарство, заходи державної підтримки аграрного сектора економіки класифікуються за трьома групами, а саме "зелений кошик", "синій кошик" та "жовтий кошик". До "зеленого кошика" належать заходи, не спрямовані на підтримку обсягів виробництва та цін виробників, а тому вони не порушують принципів справедливої конкуренції. Заходи "синього кошика" — це відповідні витрати, що виділяються на фіксовані сільськогосподарські площі або фіксоване поголів'я і не підлягають скороченню. "Жовтий кошик" включає заходи внутрішньої державної підтримки, які впливають на торгівлю та вироб-

ництво, і "викривляють" їх у ринковому середовищі, а тому підлягають скороченню.

Більшість розвинутих країн намагається зберегти систему аграрного протекціонізму. Для пояснення цього явища спеціалістами висувається, як мінімум, п'ять теорій [7].

1. Теорія "колективної дії" — відповідно до якої в деяких країнах здійснюється політика, направлена на формування в суспільстві "людини, що вимушено користується послугами держави". Це стає можливим, коли в промислово розвинутих країнах розпочинається довготерміновий процес скорочення фермерських господарств, а в суспільстві домінує розуміння важливості збереження національного аграрного сектора. Інтереси товаровиробників відстоюють невеликі, але добре організовані і дуже активні об'єднання спеціалізованих аграрних товаровиробників.

2. Теорія "вразливості сільськогосподарського виробництва від коливань ринку" виходить з того, що, на відміну від інших галузей економіки, сільськогосподарське виробництво більш чутливе до коливань ринку.

3. Теорія "інституційного застою" відображає ситуацію, яка, починаючи з другої половини 1980-х років характерна для більшості розвинутих країн з ефективним сільським господарством. Відповідно до цієї теорії, значна частина сільськогосподарського виробництва здійснюється відносно незначною часткою ефективних господарств. У тих країнах, де досягнуто високих обсягів експорт сільськогосподарської продукції, аграрний протекціонізм забезпечує їй значну частку конкурентоспроможності на світовому ринку.

4. Теорія "попиту і пропозиції на сільськогосподарський протекціонізм". Її автор Ю. Хайямі розглядає аграрний протекціонізм в якості функції економічного розвитку. Відповідно до неї на першій стадії індустріалізації у країн, що розвиваються, сільськогосподарський сектор інтенсивно експлуатується на користь інших сфер економіки. Сільське господарство не може протидіяти цьому курсу, оскільки воно не організоване і політично інертне.

5. П'ята теорія розглядає аграрний протекціонізм як "реакцію на випадкові порушення економічної рівноваги". Відповідно до неї, аграрний протекціонізм зростає тоді, коли потребує відповіді на порушення міжгалузевої економічної рівноваги. До неї, наприклад, відноситься втрата конкурентоспроможності національного сільського господарства у порівнянні з іноземним, а також війни чи їх загроза, що стимулює появу в суспільстві очікувань дефіциту продовольства.

Проте, на думку М. Трейсі, з точки зору економічної науки аргументи на користь аграрного протекціонізму є недостатньо обґрунтованими (теорія меркантилістів, забезпечення платіжного балансу країни, а також заходи держави у відповідь на введення протекційних заходів), деякі — економічно обґрунтовані (аргументи "молодої галузі", протидія демпінговій торгівлі, аргументи щодо умов торгівлі, безробіття), а деякі не мають нічого спільного з економічною теорією і не можуть бути оцінені за допомогою методів економічного аналізу (продовольча безпека, аргументи на користь "стилю життя") [8, с. 185—190].

Крім протекціонізму, існує й інший підхід, який полягає в тому, що сільське господарство не повинно мати будь-яких переваг в порівнянні з іншими галузями економіки. Тому сільське господарство, як і будь-який інший сектор економіки, повинно підпадати під ринкове регулювання. Такий підхід отримав назву політики вільної торгівлі, або фритредерства — політика мінімального державного втручання у зовнішню торгівлю, яка ґрунтується на основі вільних ринкових сил попиту і пропозиції.

З точки зору економічної теорії, застосування державного регулювання базується на існуванні так званих "провалів ринку". Як свідчить світовий досвід, вільний, (нерегульований) аграрний ринок, попри всі свої безумовні переваги, неспроможний забезпечити ефективне вирішення загальнонаціональних економічних та соціально-політичних проблем, особливо якщо вони не збігаються з приватним підприємницьким інтересом. Як зазначав відомий японський економіст С. Окіто, "ринковий механізм зовсім не працює бездоганно" [6, с. 32]. Таким чином, на нашу думку, можна визначити основні причини, що обумовлюють державне регулювання сільського господарства.

1) Сільськогосподарське виробництво пов'язано з біологічними та природними процесами, які знаходяться в прямій залежності від кліматичних факторів, рівні участі у сільськогосподарському виробництві людини, землі, рослин,

тварин, обсягів основного та обігового капіталу і тому це дуже складна форма господарської діяльності. Незалежно від національної належності, рівня розвитку, форм власності, методів його організації сільське господарство має свої специфічні, притаманні тільки йому особливості. Вони найбільш знаково проявляються в умовах ринкової економіки при вільній конкуренції і недостатньому регулюванні державою відповідних процесів.

2) Неспроможність дії ринкових сил відносно сільськогосподарського виробництва проявляється в тому, що не враховується необхідність формування аграрним сектором суспільних благ. Незважаючи на те, що серед деяких економістів поширена думка про те, що сільське господарство немає будь-яких особливостей, які б виділяли цю галузь від інших. Проте, далеко не всі галузі економіки можуть зрівнятися із сільським господарством щодо його внеску в розвиток сільських територій, стан довкілля та продовольчу безпеку.

3) Сільське господарство необхідно розглядати не тільки як галузь, яка забезпечує країну харчовими продуктами і промисловістю сировиною. Не менш важливе його стратегічне місце як основного замовника і споживача промислової продукції, що формує, в кінцевому підсумку, прибуток в різних галузях національної економіки.

4) Характерна особливість сільського господарства полягає також в тому, що тільки частина його результатів діяльності надходить в ринковий обіг і отримує ринкові оцінки. Ринок як інститут, що пов'язує виробників і споживачів продукції є однією з необхідних умов сільськогосподарської діяльності. Проте, послуги товаровиробників щодо відтворення соціально-демографічного і трудового потенціалу суспільства і відновлення екологічного балансу природних систем (наприклад, збереження ландшафту сільської місцевості) в силу своєї споживчої специфіки, як правило, не стає предметом ринкових угод. Тому у селян існують обмежені можливості через інститут ринку компенсувати витрати на виконання цих функцій, тим більше отримати від цих видів діяльності прибуток.

5) Ринкові сили не враховують зовнішніх ефектів (екстерналії). Позитивні екстерналії являють собою суспільні блага чи вклад в суспільні блага, які не враховуються чи враховуються не в повній мірі ринковими економічними індикаторами. Суб'єкт ринку, який породжує позитивні екстерналії, бере на себе частку витрат з реалізації чужих інтересів.

6) Ринок неспроможний враховувати особливості цінових циклів в аграрному секторі. Щорічні зміни цінової кон'юнктури, накладаючись на нееластичний попит, підштовхують сільськогосподарських товаровиробників до відповідних щорічних коливань у застосуванні основних факторів виробництва.

7) Сільське господарство в фінансовому відношенні не є самодостатньою галуззю.

8) "Провал" конкуренції, що виникає в аграрній сфері через високий ступінь монополізації суміжних з сільським господарством галузей. Зазначимо, що саме сільське господарство — одна з галузей економіки, де монополізм практично відсутній. Звідси неможливість диктувати ринку свої ціни. У той же час таку можливість мають I та III сфера АПК, які постачають сільському господарству засоби виробництва і споживають його продукцію. Внаслідок цього виникають відсутність паритету між сферами АПК. Вирішити дану проблему через механізм ринку неможливо.

9) Важливим показником провалу ринку є його неповнота. Це відноситься до випадків, коли ринкові не вдається забезпечити виробництво того або іншого виду товару або послуги, навіть якщо витрати на таке виробництво менші від того, що споживачі готові заплатити.

10) Низька еластичність попиту на сільськогосподарську продукцію породжує так звану довготермінову аграрну проблему. У цілому еластичність попиту не є проблемою для галузі, якщо пропозиція не зростає чи зростає повільно. Проте, за останнє століття аграрний сектор, як і інші галузі економіки, пережив значний науково-технічний прогрес, який в суспільстві повинен супроводжуватися і зростанням добробуту його членів, зростанням реальних доходів населення. Внаслідок низької еластичності попиту на продукти харчування попит кожної окремої сім'ї на продовольство скорочується. Проте, із зростанням добробуту, як правило, скорочується і народжуваність, що призводить до зниження темпів збільшення населення. Внаслідок чого сукупний попит на продукцію сільського господарства в суспільстві зростає повільніше, ніж її пропозиція.

11) Цінова нееластичність попиту на сільськогосподарську продукцію в сукупності із значною залежністю аграрного виробництва від природного фактора і конкуренцією виробників породжує короткотермінову аграрну проблему.

12) Суттєвим чинником необхідності державного втручання є зміна самого характеру сільського господарства і сільського життя. Їх відносна ізольованість від суспільства та єдиної господарської діяльності зникла. Це визначає необхідність формування для села розвинутої інфраструктури. Проте просторове розташування та відносно низька рентабельність самого сільського господарства не дає можливості формувати, розвивати і підтримувати таку інфраструктуру за рахунок одних тільки сільських районів. Тому виникає необхідність вкладення капіталу ззовні для формування такої інфраструктури.

13) Все більшого значення набуває природоохоронний чинник. Сільське господарство виступає не тільки як сфера розміщення сільського господарства та інших видів діяльності, але і як одна з найважливіших частин природного ландшафту, що потребує суттєвих змін технології сільськогосподарського виробництва з метою посилення охорони довкілля. Цей багатоаспектний спектр діяльності потребує також значного обсягу бюджетного фінансування.

Поряд із "провалами" ринку не слід забувати і про "провали" й неспроможність державного втручання. Так, програми стабілізації цін в аграрному секторі можуть викликати посилення коливання доходів сільськогосподарських виробників. Антициклічні програми іноді мають своїм наслідком сильне перекручування дії ринкових сил, перешкоджають обґрунтованій зміні розміщення ресурсів між галузями економіки, призводять до надвиробництва продукції. Крім того, підтримка виробників, як показує аналіз, розподіляється нерівномірно. Її користувачами стають не слабкі, а економічно сильні товаровиробники. У "слабких" державах підтримка стає додатковим джерелом корупції та зловживань. Іншими словами, провали ринкових сил не є індулгенцією для підтримки окремих галузей, сільської економіки і розвитку села. При застосуванні системи заходів державного регулювання необхідно брати до уваги переваги і недоліки, позитивні і негативні наслідки кожної конкретної програми. Оптимальний же ефект можна досягнути тільки при системному підході, що враховує взаємодію і взаємний вплив усіх чинників державного регулювання.

ВИСНОВКИ

Таким чином, на підставі проведеного аналізу та співставлення поглядів науковців можна зробити висновок, що аргументи "за" суттєво переважають аргументи "проти" необхідності державного регулювання сільського господарства. Разом з тим, необхідно враховувати також можливі потенційні недоліки державного регулювання. Їх уникнути можливо лише через розробку та забезпечення реалізації науково-обґрунтованої та виваженої аграрної політики держави, однією з головних складових яких є система державної підтримки сільського господарства.

Література:

1. Гайдучуцький П.І. Аграрна реформа в Україні / Гайдучуцький П.І., Саблук П.Т., Лупенко Ю.О. та ін. — К.: ННЦ ІАЕ, 2005. — 424 с.
2. Гелбрейт Дж. Экономические теории и цели общества / Джон Гелбрейт. — М.: Директмедиа Паблишинг, 2007. — 347 с.
3. Леонтьев В.В. Экономическое эссе / Леонтьев В.В. — М., 1990. — 414 с.
4. Лисецький А.С. Продовольча безпека України: теорія, методологія, емпіричний аналіз / А.С.Лисецький. — К.: Оріяни, 2005. — 374 с.
5. Маршалл А. Принципы экономической науки / А. Маршалл. — М.: Директмедиа Паблишинг, 2007. — 993 с.
6. Мочерний С.В. Экономический энциклопедический словарь: У 2 т. / [Мочерний С.В., Даріна Я.С., Устенко О.А., Юрій С.І. та ін.]. Т.2. — Л.: Світ, 2005. — 563 с.
7. Серова Е.В. Аграрная экономика [Электронный ресурс] / Е.В. Серова. — М.: Высшая Школа. — 1999. — Режим доступа: — <http://www.escocman.edu.ru>.
8. Указ Президента України "Про заходи щодо державної підтримки сільськогосподарського виробництва" № 215/98 від 23.03.1998 р. // Урядовий кур'єр. — 1998. — 26 березн. — С. 6.

Стаття надійшла до редакції 04.10.2012 р.