

*Н. М. Левченко,
к. е. н., доцент, докторант, Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АПК — ОБ'ЄКТИВНА ПОТРЕБА СЬОГОДЕННЯ

Обґрунтовано необхідність державного регулювання розвитку АПК як об'єктивної потреби сьогодення. Визначено межі державного втручання в розвиток галузі.

Ключові слова: аграрний сектор економіки, державна аграрна політика, регулятивна роль держави, інноваційний розвиток, межі державного втручання.

ВСТУП

Аграрний сектор є особливою складовою економіки України, розвиток якої має визначальний вплив на рівень життя українського народу. За оцінками закордонних експертів, Україна належить до країн з найвищим рейтингом щодо потенційних резервів агропромислового виробництва. Це зумовлено тим, що наша країна має вигідне географічне положення, родючі ґрунти, багаті традиції землеробства, сприятливий клімат, освічених і працьовитих селян, достатньо розвинуту транспортну інфраструктуру, а також потенційно місткий ринок збуту сільськогосподарської продукції. У цій галузі працює близько 20 % зайнятого населення і виробляється 12—14 % валового внутрішнього продукту країни.

Питання розвитку аграрного сектора національної економіки має принципове значення для держави, що пов'язано, в першу чергу, зі вступом України у Світову організацію торгівлі та передбачуване у зв'язку з цим загострення конкуренції на внутрішньому і світовому ринках агропромислової продукції. 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.

За роки незалежності урядом країни проведено не мало заходів спрямованих на економічний розвиток галузі. Проте результативність цих заходів свідчать, що аграрні перетворення, які були розпочаті на початку 90-х років, 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 агропромисловим комплексом стало не послаблення адміністративного тиску на товаровиробників, як вважається, а невизначеність державно-регуляторних відносин у перехідних умовах і на перспективу. Це значно ускладнило функціонування аграрного сектора, оскільки задекларовані в нормативно-правових актах ринкові засади державного регулювання постійно порушувались і продовжують порушуватись у повсякденній практиці як державою, так і об'єктами регулюючого впливу через відсутність конкретного механізму їх реалізації та ефективного контролю за їх дотриманням. У свою чергу, зазначене дискредитувало саму ідею ринкової трансформації, породило невпевненість у поведінці суб'єктів господарювання, підживило зневіру керівників і спеціалістів галузі в можливість переходу від глибоко вкоріненого волюнтаристського адміністративно-командного управління до цивілізованого системно-нормативного впливу на процес відтворення аграрної сфери.

З цього приводу В. Юрчишин зазначає, що в Україні не вдалося сформувати більш-менш нормально функціонуючу модель управління сільським господарством. У результаті системна недосконалість управління розвитком аграрних відносин переросла в системну кризу в агропродовольчому секторі економіки. Надолужити втрачене за останні роки, вважає академік, можливо єдиним шляхом — організацією управління на засадах регулювання [4]. Дійсно, аграрна сфера тривалий час одночасно перебувала під регулюючим впливом ніби двох економік, що є фундаментально несумісними і виключають одна одну: планово-розподільчої і вільноринкової. Характерною рисою цього періоду є, з одного боку, відсутність у держави необхідних ресурсів для

надання таких же субсидій галузі, а з іншого, відсутність у підприємств економічної мотивації до прозорої прибуткової діяльності. Тобто, колись надміру жорстка відповідальність за стан сільського господарства стала розмитою: уповноважені державні органи управління самоусунулись від галузі, покладаючись на ринок, у той час як аграрні підприємства ще були не готові до роботи в умовах вільного економічного вибору. Іншими словами, трансформаційна криза АПК — це, перш за все, криза державного регулювання цієї галузі, а точніше його відсутності. Отже, розв'язання базових проблем державно-регуляторних відносин щодо розвитку аграрного виробництва в ринкових умовах потребує нових теоретико-методологічних підходів до всебічної оцінки чинних засобів державного регулювання, особливо в частині дотримання принципів поступовості, комплексності та системності запровадження ринкових інструментів. Найбільш актуальними для наукового дослідження і затребуваними для практичного застосування при реформуванні системи управління є запровадження державою ринкових важелів впливу на аграрну сферу економіки, пакетне опрацювання інструментарію доповнення державним регулюванням ринкового механізму саморегулювання економічних агентів, а також визначення критерію доцільності державного втручання в аграрні відносини і пошук інтегральних показників його ефективності. Не менш важливою є гранична межа державного втручання, за якою неодмінно загострюється суб'єктно-об'єктивний конфлікт економічних інтересів, що призводить до руйнування ринкового механізму, гальмує становлення і удосконалення інститутів державно-регуляторних відносин з метою адаптації їх до дії економічних законів.

У зв'язку з цим хочеться вірити, що автори аграрної реформи в Україні не легковажили, сприймаючи на віру рекомендації своїх західних колег щодо спроможності ринку врегулювати всі економічні процеси в режимі вільної конкуренції і самоорганізації. Перефразовуючи відомий вислів, можна сказати, що іноземні експерти знали все про ринкову економіку, але з ментальної точки зору не розуміли тектонічних зрушень, які відбувалися в Україні. Проте, саме в перехідний період необхідно опрацювати різні варіанти функціонування усіх складових організаційно-економічного механізму державного регулювання сільськогосподарського виробництва. Систему державного регулювання, що включає різноманітні механізми й інструменти, необхідно органічно включити в систему організації економіки. Держава має стати гарантом динамічного й послідовного здійснення завдань господарського регулювання, свідомо та цілеспрямовано координувати процес ринкових перетворень в аграрному секторі економіки. Необхідно розробити українську модель аграрних відносин, адекватну національним традиціям, яка враховувала б зарубіжний та вітчизняний досвід, вимоги СОТ та ЄС.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Дослідженню проблем державного регулювання аграрного сектора економіки присвячено багато праць вітчизняних і зарубіжних учених: М. Барановського, П. Саблука, М. Коледенської, Ю. Мельника, О. Шпичака, О. Могильного та ін. Проте, сьогодні серед науковців

існують протилежні погляди: одні наголошують на об'єктивній необхідності державного регулювання аграрного виробництва, інші — стверджують, що галузь нібито здатна самостійно пристосовуватись до ринкового середовища без активної і спрямованої участі держави. Тож, відсутність єдиної думки щодо потреби державного втручання в розвиток АПК вимагає на подальше вивчення даного питання.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— обґрунтувати необхідність державного регулювання АПК як об'єктивної потреби сьогодення;

— визначено межі державного впливу на розвиток АПК.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Проблема ефективного державного регулювання економіки в аграрному секторі України виникла не сьогодні, проте саме тепер виявилася актуальною формула, запропонована П. Струве ще на початку ХХ ст.: "Якщо держава бажає зміцнити землеволодіння, то вона може досягти цієї мети не тим, що ганятиметься за нездійсненою економічною рівністю серед селянства, а лише шляхом підтримки його життєздатних елементів... Політика, яка спрямована на створення такого селянства, буде єдино розумною і прогресивною" [3].

Аналіз ринкових перетворень в економіці України свідчить, що реформування АПК, яке має кращі умови для розвитку різних форм власності та господарювання, спричинили ослаблення державного регулювання. При загальній ринковій спрямованості відповідних заходів, їх наслідки виявилися негативними. Проявилися тенденції до різкого спаду виробництва сільськогосподарської продукції, скорочення поголів'я худоби, руйнування МТБ галузі та зниження ефективності виробництва. Обмеження бюджетного фінансування, відсутність вираженої кредитної політики, невиконання державою зобов'язань перед сільськогосподарськими товаровиробниками практично призвели аграрний сектор вітчизняної економіки до глибокого кризового стану. Всю провину за критичне становище протягом останнього десятиріччя у сільському господарстві України знову покладено на аграрних товаровиробників. Ринок не став саморегульованою системою, що пропагувалося на початку ринкових трансформуваль, тому ми переконані, що сьогодні і розвиток агропромислового виробництва, і формування ринкових відносин потребують державного регулювання.

В умовах сьогодення існує нагальна потреба у формуванні саме активної моделі державного регулювання діяльності АПК та реформуванні діючої аграрної політики держави. Адже аграрна політика, по-перше, є органічною складовою соціально-економічної політики держави; по-друге, є комплексом заходів, спрямованих на розвиток продуктивних сил та удосконалення виробничих відносин; по-третє, її стрижневою компонентою є поліпшення умов життя і рівня добробуту селян, оскільки аграрні відносини — це, в першу чергу, відносини між людьми з приводу власності на землю, виробництва, розподілу, перерозподілу та споживання матеріальних та інших благ. Підкреслимо, що саме від ступеня розвитку основного фактора аграр-

них відносин людського і соціального капіталу залежать також темпи становлення громадянського суспільства на селі.

Ринковий механізм за ідеальних умов і високого платоспроможного попиту об'єднує виробників і споживачів сільськогосподарської продукції в єдину підсистему, стимулює впровадження досягнень науково-технічного прогресу в галузі, спонукає до підвищення продуктивності праці та формує конкурентне середовище, у результаті співвідношення попиту та пропонування формуються ціни, які визначають мотивацію суб'єктів економічних відносин — прибутковість певного сегмента учасників обміну, а наслідки їх дій мають соціально значущі масштаби і справляють суттєвий вплив, у тому числі й негативний, на процеси суспільного розвитку. Ринок як явище може бути самодостатнім, адже функціонує за властивими лише йому економічними законами, і не поширюється, скажімо, на сферу соціально необхідних послуг для селян, через те що його учасники, в першу чергу, прагнуть максимізувати свій дохід від агробізнесу. Проте державне регулювання має бути зорієнтованим на розвиток людського потенціалу на селі наданням відповідних послуг, на підтримання тону сільського соціуму. Отже, доповнення механізму ринкового саморегулювання поведінки господарських одиниць інструментами державного впливу є важливою передумовою забезпечення життєдіяльності держави, особливо в період побудови соціально орієнтованої і ефективно регульованої економіки ринкового типу.

Аналіз історичного досвіду становлення й розвитку державності, громадського суспільства та ринкових відносин переконливо свідчить про те, що вони не протистоять одне одному, а взаємодоповнюються за умови відповідності розвинених інститутів суспільно-економічної самоорганізації товаровиробників. Таке поєднання (симбіоз) механізму ринкового саморегулювання і державного регулювання є досить складною системою, у ході якого вдосконалюються, пристосовуються до зовнішніх умов і один до одного обидва її вектори — як державний, так і ринковий. Причому, у міру того, як ускладнюється економічна система, наростають кількісно й змінюються якісно взаємозв'язки її елементів, об'єктивно необхідна дедалі різноаспектна, адекватна щодо складності система коригування ринкового механізму.

Іншими словами, форми і методи державного регулювання аграрного виробництва мусять відповідати реальному стану національної економіки, включаючи тіньовий сектор, а також ураховувати ситуацію на регіональному та світовому агропродовольчому ринку. Масштаби впливу на відтворювальні процеси в галузі можуть звужуватись або розширюватись залежно від ступеня розвитку окремих сегментів аграрного ринку і функціональної придатності ринкових інститутів. Співвідношення повноважень у взаємовідносинах держави і контрагентів ринку мають бути всебічно виваженими і унеможливлувати цінові сплески, що істотно спотворюють споживчі настрої. Очевидно, що в умовах ринкової економіки, з метою уникнення кризових явищ у сільському господарстві, державному регулюванню варто надавати пріоритетного значення з метою створення, перш за

все, системних передумов для забезпечення стимулюючої дії економічних законів (закону вартості, закону конкуренції, закону попиту і пропонування тощо), які лежать в основі ринкового саморегулювання підприємств.

Об'єктивна потреба в посиленні ролі державного регулювання аграрного виробництва, пояснюється ще й додатковими чинниками, викликаними особливим станом ринку, що розвивається, а саме:

— монополії. Першими зорієнтувавшись у перехідних умовах господарювання, перешкоджають становленню малого і середнього підприємництва на селі та формуванню конкурентного середовища на аграрному ринку;

— непоінформованість, а нерідко і свідоме дезінформування сільсько-господарських товаровиробників стосовно цінової кон'юнктури набуває часом загрозливих для економіки масштабів, і тільки держава здатна забезпечити оперативність, достовірність та доступність інформації для усіх заінтересованих учасників аграрного ринку;

— гонитва за надприбутком посилює екологічне навантаження на земельні, водні та інші обмежені природні ресурси, а це підриває потенціал можливостей у перспективі перейти на рейки статого розвитку аграрної сфери;

— зростає розшарування селян за доходами, скорочується кількість зайнятих у сільськогосподарському виробництві, загострюється проблема бідності на селі, руйнуються об'єкти соціальної інфраструктури, не забезпечуються державні соціальні нормативи і гарантії, які вже було досягнуто в дореформений період.

Проте, слід наголосити, що сьогодні серед науковців існують протилежні погляди щодо об'єктивної необхідності державного регулювання аграрного виробництва, згідно з яким галузь нібито здатна самостійно пристосовуватись до ринкового середовища без активної і спрямованої участі держави. При цьому основним аргументом на користь високої готовності до освоєння нею ринкової економіки є те, що за характером діяльності та складом виробленої продукції сільське господарство найбільш адаптоване до ринкової економіки. Адже, з одного боку, майже вся його продукція розрахована на споживача і виготовляється для ринку, а з іншого — галузь є доволі об'ємним ринком для інших секторів економіки.

Певною мірою можна погодитись з цією думкою, проте в Україні до тепер не створено необхідних умов для забезпечення функціонування аграрних підприємств саме на умовах вільного ринку. Причиною тому вважаємо відсутність ефективної нормативно-правової бази, наявність цінового паритету, наявність елементів монополії зі сторони переробних підприємств тощо, які в комплексі призвели певною мірою до зuboжіння галузі. Практика останніх років доводить, що нині АПК є фінансово найнезахищенішою галуззю і не спроможна самостійно без державної підтримки ефективно функціонувати в умовах ринку, що ще раз наголошує на необхідності державного втручання у механізм функціонування даної галузі.

У теоретичному плані регульована ринкова еконо-

міка — це система вільного вибору суб'єктами господарювання напрямів економічної діяльності при дотриманні певних "правил гри", за яких чітко та прозоро розподілені функції, повноваження і відповідальність кожного її учасника, тож, моделюючи ринкові державно-регуляторні відносини щодо розвитку аграрного виробництва, на наш погляд, недоцільно:

— по-перше, перебільшувати роль держави і недооцінювати ринкові стимули, або, навпаки, абсолютизувати правило "невидимої руки" і применшувати роль держави, оскільки бажано оптимально їх комбінувати у рівному співвідношенні з метою дотримання ринкової і соціально-економічної рівноваги. Але за будь-яких умов держава має виконувати лише ті функції, які не може забезпечити дія ринкового механізму в кожному окремо дослідженому випадку;

— по-друге, важливо чітко усвідомлювати, що і державний вплив також має свої вади, оскільки причинно-наслідкові зв'язки не завжди мають тісну кореляцію і призводять, як мінімум, до подвійного результату, а чітка фіксація ринкових сигналів "SOS" стосовно того, коли і де позитивний утворювальний ефект державних регулятивних інструментів переходить у свою протилежність — фазу гальмування, відбувається із значною затримкою в часі, з відповідною втратою ресурсів і дестабілізацією виробництва, інших стадій відтворювального процесу та зниженням їх ефективності;

— по-третє, у більшості розвинутих країн, зважаючи на постійне удосконалення правил міжнародної торгівлі, в загальній сукупності економічних відносин регламентована державою частка аграрного ринку становить дедалі менший сегмент порівняно з відведеною для ринкових саморегуляторів, які мають тенденцію до розширення поля своєї дії.

Держава не повинна перебирати на себе функції і повноваження суб'єктів господарювання та інститутів ринку, які визначені відповідними нормативно-правовими актами. Це правило має дотримуватись, незважаючи на те, що організаційно-правовий статус, наприклад, фермерських господарств чи інших приватних аграрних формувань на початковій фазі трансформаційних перетворень недостатньо кореспондується з можливостями державного впливу. В іншому разі дії держави матимуть ознаки безпосереднього втручання в господарську практику аграрних формувань, що призведе до втрати ними мотивації легального отримання прибутків, руйнування конкурентного середовища та погіршення інвестиційного клімату в галузі. Хоча і в цьому, і в будь-якому правилі, можуть бути винятки.

Конкретний вибір інструментів державного впливу має залежати від адекватності виробничих відносин рівню і характеру розвитку продуктивних сил, дієздатності інфраструктури аграрного ринку, дотримання антимонопольного законодавства, швидкості реакції економічних агентів на сигнали ринку, їх здатності реалізовувати порівняні і конкурентні переваги як на внутрішньому, так і зовнішньому ринку тощо. Зокрема, вступ України до СОТ вимагає підвищення рівня конкурентоспроможності продукції підприємств АПК, що можливе, як свідчить досвід, лише за умови інноваційного розвитку галузі. Тож в умовах сього-

дення спрямованість державної аграрної політики має виходити з необхідності створення умов для забезпечення інноваційного розвитку аграрної сфери економіки з метою задоволення потреб населення країни в його продукції, високої мотивації праці аграріїв і розвитку сільських територіальних громад. Ця галузь економіки є однією з найменш доходних, як відмічалось раніше, і головна причина такого стану справ у тому, що створена в ній додана вартість реалізується в інших галузях: переробній промисловості та торгівлі. Адже АПК — єдина галузь, яка має від'ємний показник норми прибутку. Частка чистої продукції АПК, що залишається для його потреб, не перевищує 10—15% вартості сільськогосподарської продукції кінцевого споживання, а решта залишається в інших секторах економіки. Ось чому стратегічним завданням аграрної політики держави є формування на інноваційній основі ефективного конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва, здатного забезпечити продовольчу безпеку країни і зростаючий експорт окремих видів його продукції. Виконання такого завдання неможливе без посилення ролі держави у підтримці цієї важливої галузі.

ВИСНОВКИ

Твердження про те, що будь-яке втручання в економіку з боку держави призводить до певних втрат, вважаємо безпідставним, тобто не має під собою ґрунтовної економічної бази. Дві третини коштів, вкладених у сільське господарство, безпосередньо сільським господарством, а також переробною промисловістю та торгівлею у вигляді різних відрахувань, протягом року повертаються до бюджету. Досвід показує, що без органічного поєднання заходів щодо державного регулювання і підтримки на всіх рівнях управління з одночасним всебічним використанням внутрішніх резервів не обійтись. Відомий англійський економіст Дж. М. Кейнс вважав основними елементами регулювання державний бюджет для фінансування економіки (в тому числі її окремих галузей) та застосування облікової ставки процента. Він виходив з того, що суто ринковий механізм не спроможний забезпечити інноваційний розвиток, стабільне економічне зростання і повну зайнятість, а тому вимагає втручання держави [1].

Тож державне регулювання процесу інноваційного розвитку в аграрному секторі — обов'язковий компонент сучасної політики, причому втручання держави відіграє роль, яка визначає розвиток економіки сільського господарства і суміжних з ним галузей.

Література:

1. Ковалев И.Н. История экономики и экономических учений. — М.: Феникс, 2000. — 544 с.
2. Могильний О.М. Регулювання аграрної сфери. — Ужгород: ІВА, 2005. — 400 с.
3. Струве П. Возможности устойчивого развития. — М.: Вопросы экономики. 2002. — 405 с.
4. Юрчишин В. Стратегічні аспекти пореформеного розвитку аграрних відносин: зб. наук. пр. — К.: ІАЕ УААН, 2001. — 178 с.

Стаття надійшла до редакції 13.08.2009 р.