

УДК 354:631.1

Д. О. Плеханов,  
д. держ. упр, доцент, Чорноморський державний університет імені Петра Могили

## ВИХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ НОВОЇ МОДЕЛІ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

D. Plekhanov,  
doctor of sciences of public administration, associate professor, Black sea state university of the name of Mogyly Peter

### BACKGROUND OF THE NEW MODEL AGRARIAN STATE POLICY

**Здійснено аналіз підходів до формування моделі розвитку села. Акцент зроблено на необхідності усунення системи галузевого управління національним багатством. Обґрунтовано, що аграрна політика держави повинна будуватися відповідно до глобальних переваг і загроз АПК України, тобто бути політикою протекціонізму на основі використання ринкових методів.**

**The analysis of approaches to forming a model of rural development. Emphasis is placed on the need to eliminate the system of national wealth management industry. Proved that agricultural policy should be built according to global benefits and threats of agriculture of Ukraine or be protectionism through the use of market methods.**

*Ключові слова: аграрна політика, державна політика, протекціонізм, регулювання, ринкові методи.*  
*Key words: agricultural policy, public policy, protectionism, regulation and market principles.*

#### ВСТУП

Агропромисловий комплекс України розвивається під впливом нових екзогенних та ендегенних факторів. До екзогенних віднесемо ті чинники, що виникли в результаті глобалізації економічного простору. Відбувся вступ України до СОТ, що означало також визнання Уругвайської угоди по сільському господарству. Ця подія несе певні переваги й розкриває можливості експорту продукції сільського господарства й отримання валютних коштів для інноваційного розвитку. Поряд з цим йдеться про конкурентну боротьбу між сільськогосподарським комплексом України й іншими країнами на світовому ринку. Ендегенними визначимо фактори, що формують конкурентоспроможність сільськогосподарського комплексу у контексті загроз парцеляції або латифундизму, що насуваються разом з ліберальним ринком землі у пореформений період.

Українська наука відстежує стан агропромислового комплексу, надає пропозиції щодо поліпшення ситуації, обґрунтовує подальші напрями його розвитку. Значний доробок у розв'язанні зазначених проблем забезпечили у своїх працях такі науковці, як: В.Г. Андрійчук, М.В. Гаман, О.І. Дацій, В.В. Зіновчук, С.М. Кваша, М.І. Кісіль, М.Х. Корещкий, М.Ф. Кропивко, І.І. Лукінов, М.І. Малік, В.Я. Месель-Веселяк, Б.І. Пасхавер, Г.М. Підлісецький, І.В. Прокопа, П.Т. Саблук, В.В. Ушкаренко, І.І. Хоменко, А.М. Шевченко, О.М. Шпичак, В.В. Юрчишин та ін.

#### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування вихідних положень нової моделі аграрної політики держави.

#### РЕЗУЛЬТАТИ

Продуктивні сили — сільськогосподарські землі, лісові угіддя, водні ресурси й трудові ресурси потенціал села — є національним багатством, предметом управління в процесі їх суспільного відтворення. Тому першою вимогою до моделі розвитку села є формування відповідального органу територіальних громад, що живає заходи щодо збереження сільськогосподарських ресурсів у кількісних і якісних оцінках. Основним програмним рішенням цього завдання є усунення системи галузевого управління національним багатством.

Критеріями ефективності управління є рівень життя і добробут населення, а тому друга вимога до програми полягає в науковому обґрунтуванні оптимального розвитку територіальних громад, захисту довкілля й продоволь-

чої безпеки держави. Наукову основу розвитку території становить принцип комплексності за єдністю трьох критеріїв ефективності: оптимального використання природних ресурсів; оптимального розвитку ринку праці; максимального економічного результату (оплата праці, прибуток, рента, інвестиційна складова) [2].

Пріоритетними повинні бути вимоги до моделі міжгалузевих зв'язків, державного регулювання економічних відносин, захисту національного багатства тощо. Принциповим є питання управління граничними (депресивними) територіями. Зауважимо, що за визначенням територія не може бути депресивною. Депресивною (загниваючою) може бути економіка району через недосконалу структуру або віддаленість від ринку. Але тоді йдеться про людський розвиток, а не територію. Намагання відновити депресивні території з огляду на обмеження державного й місцевого бюджетів, а тому потрібно шукати комплексні рішення й на основі програмно-цільового програмування розвивати нову структуру економіки.

У системі управління потрібно звернути увагу на галузеві проблеми, але саме з боку договірних економічних відносин центральних органів влади й місцевого самоврядування. Частина доходів рентного походження повинна лишатися у фондах місцевої громади для вирішення проблем розвитку території села.

На основі перманентного планування й програмування економіки адміністративних районів потрібно формувати нову модель економічного розвитку, що базується на функціональному розмежуванні секторів сільськогосподарського виробництва з традиційними для всього світу базовими галузями рослинництва й тваринництва, підприємств агротехсервісу, харчової промисловості відповідно до світової практики розмежування видів економічної діяльності. Необхідно припинити практику спостереження за підсобними й присадибними ділянками населення й дезінформації уряду відносно ефективності сільського господарства областей і районів.

На основі програмування й оцінки обласних формувань сільськогосподарського комплексу доцільно визначити статус, повноваження й напрями діяльності економічних кластерів, міжгалузевих, секторних організацій для захисту інтересів сільськогосподарського комплексу областей, планування, узгодження ціл, контролю за дотриманням домовленостей всіма учасниками інтегрованого по вертикалі й горизонталі виробництва.

Необхідно розмежувати матеріальні й фінансові потоки сільськогосподарського комплексу областей таким чи-

ном, щоб уникнути безвідповідальності за виснаження ґрунтів при ущільненні посівів соняшника, інших технічних культур, деградації й деструкції, що призводить до парцеляції землекористування, втрати національної продовольчої безпеки і безпеки продовольства. Оптова торгівля зерном та насінням олійних культур повинна відбуватися в умовах, коли фізичний товар надійно зберігається в елеваторах, а змінюється лише право на використання.

У зв'язку зі вступом України до СОТ важливо вдосконалювати наукову організацію управління. Держава може сприяти формуванню нової системи так званого кластерного розвитку території, що тісно переплітається з конкурентоспроможністю територіально-виробничих комплексів. Наука, що може фінансуватися за рахунок бюджету в "зеленій скриньці", допомагає організувати економічний простір сільськогосподарського комплексу України у такий спосіб, щоб розгорнути систему науково-виробничих кластерів і зв'язків, елементів економічного простору [3].

Конкурентоспроможний економічний кластер об'єднує ефективні види економічної діяльності, взаємозалежні групи фірм для захисту власних інтересів і забезпечення передових позицій на галузевому, національному й світовому ринках. Кластер забезпечує наукову організацію виробництва на основі територіальної концентрації мережі спеціалізованих фірм, постачальників, виробників і споживачів, пов'язаних технологічним ланцюжком. Економічним кластером будемо вважати перший сектор сільськогосподарського комплексу областей і районів. Другий сектор — господарства окремих громадян — віднесемо до соціально-економічного кластера економіки сільськогосподарського комплексу, що має інші пріоритети й функції. Можна виділити науковий кластер з промислового птахівництва, селекції та репродукції худоби, насінництва тощо, що відповідає практиці інноваційного розвитку на Заході.

Необхідно звернути увагу на те, що найбільш конкурентоспроможні в міжнародних масштабах фірми однієї галузі розміщені не в різних розвинених державах, а мають властивість концентруватися в одній і тій же країні, а часом навіть у тому самому регіоні. Одна або кілька фірм, досягаючи конкурентоспроможності на світовому ринку, поширюють свій вплив на найближче оточення: постачальників, споживачів і конкурентів. У свою чергу, досягнення останніх впливають на подальше зростання конкурентоспроможності цієї компанії. У результаті формується "кластер" як співтовариство фірм, тісно пов'язаних галузей, що взаємно сприяють підвищенню конкурентоспроможності один одного. Для всієї економіки держави кластери виконують роль точок зростання внутрішнього ринку й бази міжнародної експансії. У Франції подібні технологічні наукові об'єднання називають фільерами. Основою конкурентного успіху є наявність зв'язку між здатністю одного сектору розвиватися й забезпечувати прогрес в іншому. Розвиток повинен відбуватися поетапно, або по "вертикалі дій" у межах однієї галузі, пов'язаної з іншими, що забезпечить можливість завоювання конкурентних переваг [3].

Як свідчить світова практика функціонування найбільш розвинених економічних систем, високу конкурентоспроможність і стабільне економічне зростання насамперед забезпечують фактори, що стимулюють поширення нових технологій. З огляду на те, що сучасні конкурентні переваги практично повністю забезпечуються за рахунок більш досконалих технологій, виробництва, управління, організації просування товарів, успішний розвиток конкурентоспроможності економічної системи можливий при комплексному використанні теорій кластерного механізму й сучасних концепцій інноваційного розвитку.

Інноваційний кластер як найбільш ефективна форма досягнення високого рівня конкурентоспроможності являє собою об'єднання різних організацій (промислових компаній, дослідницьких центрів, органів державного керування, громадських організацій та ін.), що дозволяє використати переваги двох способів координації економічної системи — внутрішньофірмової ієрархії й ринкового механізму, що дає можливість більш швидко й ефективно розподіляти нові знання, наукові відкриття й винаходи.

Виробничий кластер — це форма організації, що завжди значно вигідніша, ніж галузева організація виробництва, оскільки зв'язки фірм у кластері більш дешеві

та тісні. Кластер породжує мультиплікативний та ефект масштабу виробництва, основою якого є наявність в особі однієї з фірм ядра розвитку й обслуговуючих галузей. Перевагою виробничого кластера є також ефект охоплення, що виникає при спільному використанні продуктивних сил галузі для виробництва декількох видів продукції. Цей фактор характеризується багатофункціональною природою сільського географічного простору, що дає можливість використати багатофункціональний фактор на різних підприємствах при мінімізації трансакційних витрат, пов'язаних з його передачею. Яскравим прикладом виробничого кластера в Україні був науково-виробничий комплекс промислового птахівництва. Порушення монополії цього кластера і приватизація майна призвели до руйнації всього комплексу Птахопрому України. Але накопичений досвід формування нової господарської системи й управління сільськогосподарського комплексу птахівництва певно лишився, а тому відновити втрачене управління ще можливо [1].

На сьогодні існують різні варіанти вирішення проблеми регіонального розвитку. Одним з них є формування взаємовигідних відносин регіонів з центром у моделях "регіон — центр — світовий ринок". Меркантилізм цієї ідеї очевидний: спільний ринок у центрі визначає об'єктивну ціну матеріальних потоків, світовий ринок виконує свою роль на користь центру і через суспільний розподіл доходів, зокрема цінової ренти від експорту, соціалізує ринкову економіку регіонів. Іншим варіантом моделі економічного розвитку є побудова взаємовідносин по горизонталі з безпосереднім виходом у широкі міжнародні економічні зв'язки. Модель "регіон — світовий ринок — центр" не залишає державі механізмів будь-якого втручання у процес торгівлі, розподіл цінової ренти тощо. Не обмежений простір для економічного розвитку регіонів формується завдяки їх монопольному природно-ресурсному потенціалу. Цей потенціал повинен генерувати монополю ренти. Проте це не відбувається, якщо природні багатства не мають вартості. Вартість за визначенням є капіталізованою рентою, а рентна складова ціни не може формуватися на місцевому ринку. Так виникає коло невіршених питань ціноутворення на продукцію добувних галузей, у тому числі й сільського господарства.

Проте проблема поєднання суспільних, регіональних і приватних інтересів є ще більш складною й багатогранною. Тому необхідна виважена науково обґрунтована регіональна політика, що охоплює всі сфери людської діяльності, включаючи поряд з раціональним розміщенням і розвитком продуктивних сил, міських і сільських поселень регіональні особливості інвестиційної, структурної, промислової й аграрної, демографічної та соціальної, екологічної і національної політики. Отже, регіональна політика є невід'ємною складовою всієї загальнодержавної політики, найважливішим блоком моделі державного устрою.

Дослідження регіональних проблем економічного розвитку дають підстави стверджувати, що можливості українських регіонів є об'єктивно різними. Окремі області у складі промислово розвинутих регіонів є самодостатніми для інноваційного розвитку, можуть бути донором монополю ренти, а інші потребують державної допомоги у формі бюджетного фінансування інвестицій у програми захисту довкілля, соціальний розвиток, але не на виробництво. Зміцнення економічних, технологічних, транспортних, соціально-культурних та інших зв'язків між протилежними за рівнем розвитку і монополю ренти регіонами повинно відбуватися через поєднання місцевих і державних ресурсів в окремих комплексних проектах.

Регіональна політика повинна моделюватися на патріотичній основі і контролювати в Україні присутність іноземного капіталу й компаній, що своєю діяльністю підривають національну економіку з політичних екзогенних мотивів.

Критерієм ефективності управління сільськогосподарським комплексом є національна продовольча безпека, забезпечення всіх верств населення доступними за ціною продуктами харчування. Для виконання цієї місії сільськогосподарського комплексу об'єктивно необхідно запровадити наукові принципи реалізації життєвих інтересів, зокрема: стабільності пропозиції, наявності запасів і доступності ринку громадянам. Принцип пріоритетності життєвих інтересів над еко-

номічними стає дискусійним в умовах монополії приватної власності, монопольного становища на ринку екстериторіальних фірм, що здійснюють не тільки управління виробництвом, а й сферою зберігання, переробки й експорту продукції за кордон. Конкуренція, що мала регулювати ринок і створювати умови для зниження цін, практично виключена. Розв'язати цю проблему можна виключно через реальну конкуренцію пропозиції на ринок, а саме через формування двох його секторів: державного й приватного. Для цього сільськогосподарські угіддя, що розпайовані раніше й використовуються неефективно, у збанкрутілих фермерів (товариств, фірм) повинна викупити держава та сформувати критичну масу крупних й ефективних державних господарств. Вибіркова націоналізація землі має відбуватися з посиленням державного контролю за дотриманням вимог захисту довкілля, деградації земельних, водних і сільськогосподарських ресурсів у кожному регіоні України. Галузеве міністерство повинно виконувати роль державного менеджера й керуватися принципами пріоритетності життєвих інтересів над невластивими для нього комерційними.

Забезпечення самофінансування інноваційного розвитку сільськогосподарського комплексу передбачає завдання, що вимагає державного регулювання. Цей регуляторний вплив повинен стосуватися інвестиційної складової ринкової ціни, що забезпечує відтворення продуктивних сил виробництва. Якщо ринкові закупівельні ринкові ціни такі, що сума амортизаційних відрахувань не забезпечує фінансування інвестицій, то сільськогосподарський комплекс регіону є банкрутом та підлягає санації. Державні дотації, лізинг, позики або іноземний капітал у цьому випадку неефективні.

Аграрна політика держави повинна будуватися відповідно до глобальних переваг і загроз АПК України, тобто бути політикою протекціонізму, але тільки ринковими методами. В АПК України виробляються всі необхідні для внутрішнього ринку продукти харчування, а тому їх імпорт не є бажаним, але сільське господарство має надлишок природно-ресурсного потенціалу, через що може розвиватися лише за експортоорієнтованими моделями. Саме тому вступ України до СОТ повинен сприяти стабілізації і розвитку галузі. Але СОТ є також фактором потенційної загрози для АПК України, коли транснаціональні компанії будуть скуповувати продукцію сільськогосподарства за наявними низькими цінами і при мінімальній оплаті найманої праці, низькому рівні інноваційних відрахувань, а продавати за власними високими цінами. Глобальну загрозу можна подолати ринковими методами, якщо будувати механізми нормальної оптової торгівлі та розподілу експортної ренти за факторами виробництва.

Варто скористатися господарським механізмом регулювання економічних відносин між галузями АПК і торгівлі за французьким зразком. Там немає традиційної підтримки, а ринкова парадигма використовує інструменти узгодження інтересів на багатосторонніх переговорах з прийняттям ринкових зобов'язань, обов'язкових для виконання. Реалізація заставних операцій, граничних цін, прямих виплат товаровиробникам, регулювання доступу до ринку, квотування виробництва, а також програми стимулювання попиту — це традиційні підходи для розвинутих країн, які слід запровадити в Україні. Обмеження імпорту і субсидування експортних операцій не є ефективним вирішенням ринкових проблем, а тому їх необхідно замінити механізмами більш тонкого менеджменту (управління) ринком, зокрема з урахуванням наукового прогнозу балансів сільськогосподарської продукції та продовольства не тільки для України, а й для країн світу за американським зразком співпраці з ФАО ООН тощо.

Державна підтримка повинна будуватися на зміщенні акцентів у напрямі заходів "зеленої скриньки" і скороченні дій ринкової та цінової підтримки таких, як інтервенційні закупки і різноманітні субсидії, що класифікуються як заходи "жовтої скриньки".

Основними заходами "зеленої скриньки" є: дослідження та дослідницькі програми щодо селекції і насінництва тощо; формування міжгалузевих і секторних організацій з інтеграції та структуризації виробництва, організації ринку і розподілу факторних доходів; контроль та

боротьба з шкідниками й хворобами рослин і тварин; підготовка спеціалістів, керівників фермерських господарств; надання консультативних послуг, забезпечення передачі інформації та результатів наукових досліджень; контроль за якістю продуктів харчування та дотриманням встановлених стандартів; послуги в сфері маркетингу; розвиток інфраструктури та програм покращення навколишнього середовища тощо; створення державних резервних фондів з метою забезпечення продовольчої безпеки; урядові програми страхування доходів сільськогосподарських виробників тощо.

Угода про заснування СОТ передбачає створення постійно діючого форуму країн-членів для врегулювання проблем, які виникають у процесі торговельних відносин, та контролю за реалізацією угод і домовленостей Уругвайського раунду. Основна відмінність СОТ від ГАТТ полягає у тому, що надається право здійснювати контроль за ширшим спектром торговельних угод і СОТ має значно більші повноваження у зв'язку з удосконалюванням процедур прийняття рішень. Невід'ємною частиною СОТ є унікальний механізм врегулювання торговельних суперечок.

Загальні переваги від членства у СОТ можна сформулювати таким чином: створення більш сприятливих умов доступу на світові ринки товарів і послуг на основі передбачуваності і стабільності розвитку торговельних відносин із країнами-членами СОТ, включаючи транспарентність їх зовнішньоекономічної політики; доступ до механізму СОТ врегулювання суперечок, що забезпечує захист національних інтересів, і в такий спосіб усунення дискримінації; можливість реалізації своїх поточних і стратегічних торговельно-економічних інтересів шляхом розроблення нових правил міжнародної торгівлі.

Від вступу до СОТ цілком можливі ускладнення у сфері державного регулювання економічного розвитку, спричинені необхідністю: а) переходу на нові, міжнародно погоджені умови державного регулювання економіки та б) відмови від використання традиційних важелів економічної і перш за все вертикальної агропромислової політики, а саме: можливості застосовувати пільги до оподаткування, мита та інших платежів, списувати заборгованість підприємств перед державою, використовувати державні закупівлі як інструмент стимулювання вітчизняного виробництва, контролювати та регулювати фінансові потоки, напрями збуту товарів.

## ВИСНОВКИ

Обґрунтовано, що аграрна політика держави повинна будуватися відповідно до глобальних переваг і загроз АПК України, тобто бути політикою протекціонізму з використанням ринкових методів. При цьому державна підтримка має будуватися на зміщенні акцентів у напрямі заходів "зеленої скриньки" і скороченні дій ринкової та цінової підтримки, таких як інтервенційні закупки і різноманітні субсидії, що класифікуються як заходи "жовтої скриньки".

## Література

1. Аграрний сектор: моделі управління / [П.М. Макаренко, Н.К. Васильєва, Г.В. Довбиш та ін.]; під ред. П.М. Макаренка. — Суми: Довкілля, 2006. — 438 с.
2. Інституціоналізація природно-ресурсних відносин: [монографія] / за заг. ред. д. е. н., проф., академіка НААН України М.А. Хвесика. — К.: ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", 2012. — 400 с.
3. Лисецький А.С. Продовольча безпека України: [монографія] / А.С. Лисецький, М.А. Хвесик. — К.: РВПС України НАН України, 2008. — 159 с.

## References:

1. Makarenko, P.M. Vasyl'ieva, N.K. and Dovbysh, H.V. (2006), *Ahrarnyj sektor: modeli upravlinnia [Agriculture: management model]*, Dovkillia, Sumy, Ukraine.
2. (2012), *Instytutsionalizatsiia pryrodno-resursnykh vidnosyn [Institutionalization of natural-resource relations]*, DU "Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku Natsional'noi akademii nauk Ukrainy", Kyiv, Ukraine.
3. Lysets'kyj, A.S. and Khvesyk, M.A. (2008), *Prodovol'cha bezpeka Ukrainy [Food security Ukraine]*, RVPS Ukraine NAN Ukraine, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 14.04.2014 р.