

УДК 351.9:338.43:631.155(477)

В. В. Галанець

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національного університету «Львівська політехніка»

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРОПРОМИСЛОВОГО ВИРОБНИЦТВА

Статтю присвячено питанням державного регулювання агропромислового виробництва. У статті розглядається система елементів і важелів впливу на сферу діяльності сільськогосподарських підприємств та обґрунтовується необхідність формування відповідних державних цільових програм.

Ключові слова: державне регулювання, механізм управління, реформування, ринкова економіка, державна підтримка.

Постановка проблеми. Аграрне виробництво в Україні як і в більшості країн світу поставлене в нерівні умови стосовно інших галузей економіки. Його розвиток залежить від якості землі, природно-кліматичних умов, сезонності виробництва, технології тощо. Це зумовлює не тільки необхідність державного регулювання, але й прямої державної підтримки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного регулювання аграрного сектора економіки в період реформування, структурної перебудови досліджувалися у працях С.М. Кваші [1], І.Г. Кириленко [2], М.Х. Корецького [3], С.В. Майстро [4], Г.В. Черевко [6].

Формулювання цілей статті. В силу об'єктивних обставин розвиток аграрного виробництва потребує всебічного аналізу необхідності та специфіки здійснення його державного регулювання. Необхідно встановити систему елементів і важелів впливу на сферу діяльності сільськогосподарських підприємств.

Виклад основного матеріалу. Узагальнення досвіду діяльності американського президента Ф.Д. Рузвельта щодо виходу з Великої Депресії у США, яка тривала протягом 1929-1932 рр., може бути прикладом для всього світу в тому як держава здатна правильно розв'язувати питання регулювання ринкової економіки на макrorівнях. Професор Г.В. Черевко зазначає, що, якого б «ринкового»

рівня не була економіка, лише держава, концентруючи у своїх руках і державні, і приватні ресурси, може розв'язувати глобальні економічні проблеми на макrorівнях, чітко функціонуючи за розробленими та скоординованими загальнодержавними та регіональними програмами економічного і соціального розвитку, ставлячи реальні завдання і вирішуючи їх із залученням на мікрорівнях усіх суб'єктів ринкового і життєвого середовища [5 с. 34].

На підставі цього вчений робить висновок, що тільки та держава може мати успіх у розвитку своєї національної, політичної та економічної незалежності, уряд якої чітко усвідомлює, що успіх держави загалом залежить від рівня життя не тільки кожного підприємства, яке функціонує в державі, але й від рівня життя кожного громадянина.

Активна роль усіх суб'єктів ринкових економічних взаємовідносин з проблеми виведення країни з кризового стану абсолютно не заперечується, але організуюча і координуюча роль у цьому процесі закономірно має належати державі. Зрозуміло, що чим далі, тим важче це буде зробити в Україні, де за даними різних джерел, частка тіньової економіки перевищила 60% і продовжує зростати [5, с. 35].

Україна враховуючи свою специфіку, цілком успішно може використати методи, застосовані у свій час у США для виводу країни зі стану Великої Депресії. Насамперед, таким методом є застосування методів державного регулювання діяльності

приватних і комерційних банків та спрямування їх на фінансування пріоритетних напрямків економіки (без такого заходу в потрібних масштабах не буде фінансування й інвестування сільського господарства та й всього агропромислового комплексу) [5, с. 35–36].

Не можна оминати увагою важливе зауваження професора Г.В. Черевка щодо американської практики: чому американський уряд зумів у час адекватної ситуації зрозуміти причини виникнення кризи та відповідним чином реалізувати усі можливі шляхи виведення такої великої країни, як США, з економічної кризи, використавши для цього всі можливі шляхи й скоординувавши їх виконання на федеральному і регіональному рівнях, а наш уряд уже впродовж двох десятиліть не в стані цього зробити. Основна причина вбачається в тому, що у США для того, щоб стати членом уряду, потрібно мати як мінімум відповідну професійну і політичну підготовку (не кажучи вже про загальний рівень інтелектуальності, вихованості та етичної підготовки), а також пройти практику пов'язану з урядовою діяльністю.

Професор І.Г. Кириленко відзначає, що ринкове господарство повинне обмежуватися юридичними законами й іншими нормативними актами. Для них встановлені «правила економічної гри», «коридор свободи», який обмежений господарським правом. Без цього економічна свобода неминуче призвела б якщо не до хаосу та анархії, то до далеко не цивілізованих відносин між суб'єктами ринку [2, с. 234].

В сучасних моделях економіки ринкового типу значущість господарського права суттєво зросла. Тут позначилась дія багатьох чинників, зокрема:

- зростання економічної діяльності держави потребує юридичного обґрунтування, тобто прийняття правових актів, які впорядковують економічну діяльність самої держави;

- все більша частина власне ринкових відносин купівлі-продажу готових товарів, які набули юридичної форми, витісняється торгівлею за замовленнями, становленням ринкових зв'язків партнерів через господарський договір (контракт). Ці ж зв'язки

практично завжди набувають правової форми, тобто юридичного договору;

- економічні відносини роботодавця з людиною, яка бажає одержати робоче місце (потенційним робітником), також набувають правової форми трудового договору або контракту про працевлаштування. Це ж стосується колективних договорів, які укладаються між профспілками та підприємцями. В останні роки намітилась тенденція до зростання кількості трудових договорів, які укладаються індивідуально, що веде до зниження значущості колективних договорів;

- ускладнилися економічні відносини власностіта господарювання, відбувається «дифузія» індивідуальної приватної власності, сформувалось багато видів та підвидів приватно-колективних форм власності, відбувається взаємопереплетіння власності, господарювання та управління. Все це потребує правової організації відносин власності та господарювання, які все більше ускладнюються;

- останнє за порядком, а не за значущістю – це необхідність підвищення науковості господарського права, організації ефективної його реалізації. Потрібна однозначність тлумачень кожного «правила гри», конкретна адресність. Тоді спрощуються механізми їх доведення до виконавців. Проте у будь-якому випадку при максимально можливій обґрунтованості господарського права потрібен постійний контроль державних інститутів за його суворим дотриманням.

Держава як правовий суб'єкт регулює господарську діяльність з метою її «цивілізації», визначає коло прав і обов'язків усіх суб'єктів економіки, правил і норм їхніх взаємовідносин, функціонування банківської та страхової діяльності, забезпечує «конкурентний порядок», регулює зовнішньоекономічні зв'язки. Держава в контексті правового інституту – це арбітр вищої інстанції в економічних відносинах суспільства [2, с. 235].

З прийняттям ряду правових актів Верховною Радою України, Указів Президента, урядових Постанов, при відсутності закону про аграрну реформу в Україні розпочалися аграрні реформування. Вони охопили всі складові: земельну

сферу, реформування відносин власності та господарювання, міжгосподарських і зовнішньоекономічних відносин.

Загалом було розроблено і впроваджено у життя десятки законів, указів та нормативно-правових документів, що були спрямовані на реформування аграрних відносин. Найбільш вагомими з них: Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 р., Земельний Кодекс України від 25 грудня 2001 р., укази Президента України «Про заходи щодо забезпечення формування та функціонування аграрного ринку» від 6 червня 2000 р., Закон України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 рр.» № 2238-III від 28 січня 2001 р., Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.» № 2982-IV від 18 жовтня 2005 р. Прийнято ряд правових нормативних актів щодо правового визначення функцій виконавчих органів АПК, насамперед, Указ Президента України №500/2011 від 23 квітня 2011 р., яким було затверджено положення «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України», основними завданнями якого було визначено формування та забезпечення реалізації зокрема: державної аграрної політики, яка спрямована на розвиток агропромислового комплексу та забезпечення продовольчої безпеки держави; державної політики у сферах сільського господарства, тваринництва, садівництва, насінництва, розсадництва, виноградарства, харчової та переробної промисловості, сільськогосподарського машинобудування, сільськогосподарської дорадчої діяльності; державної політики з питань земельних відносин.

Держава повинна пом'якшувати негативні дії ринкового механізму, та по можливості їх усувати. Крім того, держава бере на себе соціально-економічні функції, які взагалі не можуть бути організовані на ринкових принципах, всі інші регулятивні функції щодо національної економіки – прерогатива ринку [2, с. 266].

Визначені ним напрями і важелі економічної діяльності представлені на рис. 1.

Встановлення оптимального співвідношення ринку і держави як регуляторів

економіки ускладнюється низкою чинників:

- може наступити так зване «фіаско уряду» (політика уряду призведе до неефективного використання ресурсів);

- може відбутися послаблення конкуренції на внутрішньому і зовнішньому ринках;

- руйнують економіку високі податки через зниження економічної активності приватних підприємств.

Державний механізм управління економікою не спроможний автоматично усувати недоліки ринкового механізму. Часто спрацьовує психологія чиновників, що намагаються використовувати державні установи у власних інтересах, які ставлять вище за державні.

Оптимальне співвідношення впливів ринку і держави не є сталою величиною. Воно динамічне, постійно змінюється під впливом багатьох соціально-економічних чинників. Надмірне, часто неефективне, втручання держави в економічні та соціальні процеси призводить до загострення соціально-економічних суперечностей в суспільстві.

Масштаби економічної діяльності держави, конкретні форми, механізми та методи цього процесу суттєво різняться в окремих країнах. Прикладом, де знайдена і підтримується рівновага між ринком і державою, в тому числі й в сільському господарстві, можуть бути США, країни Західної Європи, а також Японія і Південна Корея.

Функціонування ринкового механізму не потребує витрат на утримання особливого апарату управління. Він діє в автоматичному режимі, безкоштовно.

Економічна ж діяльність держави є свідомим регулюванням виробництва, яке потребує чимало витрат на утримання працівників апарату державних органів. Вони можуть бути більшими, ніж втрати від спонтанного ринкового регулювання. Обидва регулятори не безмежні у своїх можливостях. Якщо між ними розподілити сфери впливу та регулювання таким чином, щоб держава виконувала лише функції, які ринок виконує з більшими втратами й менш ефективно, то жодного протистояння цих механізмів не буде.



Рис. 1. Напрями і важелі економічної діяльності держави [2, с. 267]

Регулювання економіки потребує чималих витрат, суспільство повинне ставити питання про їх окупність, про ефективність економічної діяльності держави. Оцінка ефективності держави (економічної діяльності її установ), вимагає комплексного підходу і використання багатьох критеріїв. Ця про-

блема в економічній літературі поки що не знайшла свого вирішення в методологічному аспекті. Набагато простіше визначити ефективність роботи фірми, корпорації тощо.

Спеціалісти з менеджменту стверджують, що ефективність економіки лише на третину обумовлюється інвестиціями

в устаткування та техніку. Все інше залежить від інтелектуального потенціалу, зокрема від кваліфікації керівників і спеціалістів, рівня їх професійної компетенції, вміння передбачати та приймати обґрунтовані рішення. Але виділити з усіх чинників внесок управлінців у результати виробництва досить складно.

Певною мірою щодо ефективності економічної політики можна застосовувати формулу «витрати – результати», що у свою чергу залежить від форм власності та господарювання, від управління підприємством.

Професор І.Г. Кириленко вважає, що ефективність економічної та соціальної політики (діяльності) держави у загальному вигляді характеризують три головних критерії: ефективність національної економіки, її стабільність, справедливість [2, с. 277]. Саме справедливість дозволяє державі забезпечувати й підтримувати на належному рівні соціальну стабільність у країні. На жаль, усі сучасні моделі економіки не можуть бути ефективними при «неефективній» державі.

У розвинутих країнах значну економічну роль відіграють місцеві органи влади. Вони розв'язують проблеми соціального забезпечення, охорони навко-

лишнього природного середовища, створення належної інфраструктури ринку. Тому центральні органи влади повинні стимулювати включення місцевих установ влади в розробку та здійснення на місцях централізованих проектів, програм, що підвищить ефективність їх реалізації.

В умовах ринкової економіки, особливо перехідної, держава бере на себе витрати щодо фінансування ефективного розвитку економіки. Неспроможність ринку за допомогою ринкових механізмів забезпечити оптимальний розподіл ресурсів і є основною причиною державної підтримки підприємств у ринковій економіці.

Сільське господарство як ризикова галузь відчуває потребу у державній фінансовій підтримці найбільше. Тому державна підтримка сільського господарства, та державний протекціонізм у цій галузі має багатоплановий характер, проявляється як система політико-правових, організаційних, економічних, фінансових, екологічних та інших дій, пов'язаних з внутрішнім і зовнішньоекономічним розвитком галузей аграрної сфери.

Державна підтримка сільського господарства включає низку інструментів, які зображені на рис. 2.



Рис. 2. Інструменти державного регулювання

Глибока фінансова криза, яку переживає сільське господарство ускладнює проблему нестачі коштів в агроформуваннях.

Виділяється два етапи в еволюції політики державної підтримки сільського господарства в Україні з часу проголошення незалежності.

У період 1991–1999 рр. системна фінансова допомога агроформуванням не проводилась, втручання держави було несистемним і некомплексним.

Другий етап розпочався з 2000 року та продовжується й зараз. Державна влада намагається перейти до політики створення сприятливих економічних умов розвитку сільського господарства, підвищити рівень конкурентоспроможності національних товаровиробників на внутрішньому та світовому аграрних ринках. Але цього не дозволяє зробити фінансова криза, нестача коштів.

Органам державного управління потрібно докласти максимум зусиль для розробки відповідного механізму, який би дозволив використовувати кошти, що виділяються з державного бюджету з максимальним ефектом.

Що стосується методів державної підтримки, то вони здійснюються методом прямої та непрямой підтримки (рис. 3).

Реалізація прямої державної фінансової підтримки розвитку сільського господарства здійснюється в межах державних, регіональних і галузевих цільових програм. Вона може здійснюватися на безповоротній, безвідсотковій поворотній і платній поворотній основі залежно від напрямів державної фінансової підтримки розвитку сільського господарства.

Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Вимоги до державної цільової програми передбачені Законом України від 23 березня 2000 р. № 1602 «Про державне прогнозування та розроблення програми економічного і соціального розвитку України». Відповідно до Закону формується



Рис. 3. Методи державної підтримки сільського господарства в Україні

взаємоузгоджена та комплексна система заходів забезпечення програми. Обов'язково визначається термін дії програми та її реалізації, фінансове та ресурсне її забезпечення, механізм управління й контролю за ходом виконання програми [5].

Розробниками державних програм є органи державної влади. Вони також затверджують програмні документи, механізми та порядки, організовують звітність та контроль, забезпечення виконання програми.

На першому етапі здійснюється прогнозування державної програми, її необхідність, доцільність, обґрунтованість, цілеспрямованість.

На другому – розробляють механізм реалізації програми, здійснюють аналіз її прогнозованої ефективності, в основу кладуть фінансування діяльності в необхідному розмірі.

Найдосконаліша програма за її обґрунтованістю та метою без державного регулювання і застосування відповідних механізмів розв'язати проблеми галузі нездатна. Кожній країні світу притаманна своя система підтримки розвитку сільського господарства, яка залежить від фінансового стану галузі, мети її розвитку та можливостей держави. В Україні у зв'язку з обмеженістю бюджетних ресурсів широко використовується державна підтримка сільського господарства непрямыми методами. Найбільшого поширення як складова непрямого фінансування галузі набуло пільгове оподаткування, розробляються та впроваджуються засоби ринкового регулювання цін.

Висновки. Механізм державної підтримки вітчизняних сільськогосподарських підприємств має бути спрямований на досягнення стабілізації виробництва з поступовим нарощуванням його обсягів та зростанням внутрішнього валового продукту сільського господарства, забезпечення виробництва конкурентоспроможної продукції.

Список використаної літератури:

1. Кваша С.М. Удосконалення аграрних зовнішньоекономічних відносин та особливості регулювання аграрного ринку в країнах ЄС. *Економіка АПК*. 2000. № 6. С. 92–96.
2. Кириленко І.Г. Трансформація соціально-економічних перетворень у сільському господарстві України : проблеми, перспективи. Київ : ННЦ «Інститут аграрної економіки», 2005. 452 с.
3. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці : монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 260 с.
4. Майстро С.В. Державне регулювання аграрного ринку України в умовах глобалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. управ. : 25.00.02 «Механізми державного управління». Запоріжжя, 2009. 43 с.
5. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. N 1602-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
6. Черевко Г.В. Державне регулювання економіки в АПК : Навч. посібник. Київ : Знання, 2006. 339 с.

Галанец В. В. Формы и методы государственного регулирования агропромышленного производства

Статья посвящена вопросам государственного регулирования агропромышленного производства. В статье рассматривается система элементов и рычагов влияния на сферу деятельности сельскохозяйственных предприятий и обосновывается необходимость формирования соответствующих государственных целевых программ.

Ключевые слова: государственное регулирование, механизм управления, реформирования, рыночная экономика, государственная поддержка.

Halanets V. Forms and methods of state regulation of agro-industrial production

The article is devoted to issues of state regulation of agro-industrial production. The system of elements and levers of influence on the sphere of activity of agricultural enterprises is considered. The necessity of forming the corresponding state target programs is substantiated.

Key words: state regulation, management mechanism, reform, market economy, state support.