

Щербина С.В.,
кандидат сільськогосподарських наук, доцент,
доцент кафедри управління національним
господарством та економічної політики НАДУ

Інституціональні засади державного управління аграрним сектором України в контексті євроінтеграції

У статті досліджено інституціональну складову аграрної політики держави з метою визначення орієнтирів сільського розвитку та пріоритетних напрямів соціально-економічних трансформацій в аграрному секторі України. Розглянуто теоретичні засади реформування земельних відносин, визначено інструменти і механізми регуляторного впливу держави на їх упровадження. Доведено, що об'єктивні процеси розвитку вітчизняного аграрного сектору економіки вимагають активного втручання з боку держави на основі єдності економічних та соціальних інтересів суспільства.

Ключові слова: аграрний сектор економіки, земельні відносини, аграрна політика, аграрні реформи, сільський розвиток, механізм державного управління.

Shcherbyna S. V. Institutional bases for public administration of Ukraine's agrarian sector in the context of European integration

The article is focused on some important issues of the institutional transformation of agrarian public policy aimed to determine trends for rural development and priorities for social and economic transformations in agrarian sector of Ukraine. The theoretical base of land relations reforming were highlighted and the instruments and mechanisms of public regulatory influence were determined. The author makes conclusion that objective processes in Ukraine's agrarian sector development demand active public influence on the bases of economic and social interests unity.

Key words: agrarian sector of economy, land relations, agrarian policy, agrarian reforms, rural development, mechanism of public administration.

Щербина С.В. Институциональные основы государственного управления аграрным сектором Украины в контексте евроинтеграции

В статье исследована институциональная составляющая аграрной политики государства в целях определения ориентиров сельского развития и приоритетных направлений социально-экономических трансформаций в аграрном секторе Украины. Рассмотрены теоретические основы реформирования земельных отношений, определены инструменты и механизмы регуляторного влияния государства на их внедрение. Установлено, что объективные процессы развития отечественного аграрного сектора экономики требуют активного вмешательства со стороны государства на основании единства экономических и социальных интересов общества.

Ключевые слова: аграрный сектор экономики, земельные отношения, аграрная политика, аграрные реформы, сельское развитие, механизм государственного управления.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. В умовах становлення України як суверенної правової європейської держави актуальним є вирішення питань публічного управління соціально-економічними процесами. Публічне управління, яке потребує постійного реформування відповідно до вимог часу, передбачає наукове обґрунтування його змісту, мети, функцій та методів. Пріоритетним напрямом залишається питання публічного управління аграрним сектором економіки. Аграрне виробництво покликане задовольняти продовольчі потреби всього населення і забезпечувати належний рівень життя зайнятим у цій галузі.

Проте негативні тенденції розвитку аграрного сектору економіки проявилися в затяжній кризі, результатом якої став значний спад валового виробництва агропродовольчої продукції. Ринкове середовище, в якому почав працювати аграрний

сектор, не сприяло ефективному веденню господарювання. В умовах монополізму виробників засобів виробництва та ринку збуту, неконтрольованої лібералізації цін, руйнації міжгалузевих зв'язків недоступність до кредитів, високий рівень інфляції, колективна власність на майно і землю та колективна безвідповідальність довели аграрний сектор до банкрутства. До цього призвела і неефективна податкова політика в галузі, яка будувалася на основі пострадянської податкової системи.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Теоретико-методологічні аспекти державного регулювання аграрного сектору економіки та його інституційне реформування знайшли відображення в працях вітчизняних і зарубіжних учених. Зокрема, основи теорії аграрної політики, формування інституційних механізмів управління аграрним сектором висвітлено в роботах Д.Норта, Т.Унковської, Д.Деми, Ю.Лупенка та ін. Важливі аспекти державної політики, спрямованої на реформування соціально-економічних відносин, знайшли відображення в роботах П.Саблука, М.Бугрія, І.Клименка, І.Уса.

У процесі визначення інституціональних засад аграрної політики України виникла необхідність дослідити їх вплив на реформування земельних відносин та сільський розвиток. У свою чергу, це зумовлює визначення передумов становлення конкурентоспроможного вітчизняного аграрного сектору, що сприятиме нарощуванню економічного потенціалу підприємств сільськогосподарських галузей України. Дослідниками недостатньо уваги приділялося систематизації напрямів соціально-економічних реформ в аграрному секторі України, розробці механізму державного управління у сфері реалізації аграрної політики та політики сільського розвитку, що сприяють зростанню агропромислового виробництва на основі єдності економічних та соціальних інтересів суспільства.

Цілі дослідження. Метою статті є аналіз інституціональної складової аграрної політики України в сучасних умовах соціально-економічних трансформацій у контексті визначення стратегічних орієнтирів розвитку аграрного сектору в умовах інтеграції до структур Європейського Союзу. Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі завдання: 1) запропонувати комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування аграрного сектору економіки України; 2) розробити алгоритм трансформування земельних відносин в Україні до ринкової системи; 3) проаналізувати роль місцевих державних адміністрацій у розвитку агропромислового комплексу.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Кризову ситуацію в аграрній сфері нерідко пов'язують із прорахунками і помилками, допущеними в державному управлінні. Органи державного управління аграрним сектором, що залишилися у спадок від адміністративної системи, виявилися недостатньо спроможними переорієнтувати діяльність сільськогосподарських виробників на ринкові умови. Державне управління аграрним сектором здійснюється за допомогою організаційного механізму, який є неефективним і вимагає реформування.

Виходячи з головної мети публічного управління аграрним сектором економіки необхідно забезпечити оптимальні умови розвитку аграрного виробництва, темпи, пропорції та якісні характеристики якого визначаються динамікою суспільних потреб та імперативами раціонального природокористування.

Основними цілями аграрної політики України на найближчий період визначено: реформування майнових і земельних відносин; формування ефективного власника і створення необхідних економічних та організаційно-правових умов для сталого

розвитку сільських територій; стабілізацію аграрного виробництва на рівні, достатньому для задоволення потреб в аграрній продукції та забезпечення продовольчої безпеки країни; організацію і державну підтримку структурної перебудови аграрного сектору з урахуванням євроінтеграційних процесів; забезпечення виходу вітчизняних товаровиробників на європейські та світові ринки аграрної продукції; розробку стратегії й тактики реформування системи аграрної науки, освіти, підготовки кадрів та механізму освоєння на практиці досягнень науково-технічного прогресу.

Зауважимо, що інститути публічного управління аграрним сектором є неоднорідними, в їх складі мають бути виділені відносно незалежні і водночас взаємопов'язані елементи різного порядку й різних форм прояву, такі як, по-перше, неформальні норми; по-друге, формальні правила, якими люди мають керуватися в своїй суспільній діяльності; по-третє, організаційні структури, які забезпечують дотримання норм і правил, їх підтримку, а також упорядковують взаємодії суб'єктів.

Система державного управління аграрним сектором економіки є складною і включає такі елементи:

а) суб'єкт управління (підсистеми) – органи державної влади, що здійснюють розробку та реалізацію державної аграрної політики;

б) об'єкт управління (підсистеми) – аграрний сектор економіки;

в) управлінську діяльність (процеси) – організацію суспільних відносин, що забезпечує прямі та зворотні зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління.

Кризову ситуацію в аграрній сфері нерідко пов'язують із прорахунками і помилками, допущеними в державному управлінні. Органи державного управління аграрним сектором, що залишилися у спадок від адміністративної системи, виявилися нездатними безболісно переорієнтувати діяльність сільськогосподарських виробників на ринкові умови. Державне управління аграрним сектором здійснюється за допомогою організаційного механізму, який є неефективним і вимагає вдосконалення.

У Законі України “Про основні засади державної аграрної політики до 2015 року” зазначено, що пріоритетність розвитку агропромислового комплексу та соціального розвитку села в національній економіці зумовлюється винятковою значущістю та незамінністю вироблюваної продукції сільського господарства в життєдіяльності людини і суспільства, потребою відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури [1].

Основними складовими державної аграрної політики є комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування аграрного сектору економіки, розв'язання соціальних проблем сільського населення та забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій. Основні засади державної аграрної політики поширюються на сільське та рибне господарство, харчову промисловість і перероблення сільськогосподарських продуктів (далі – аграрний сектор), аграрну науку і освіту, соціальну сферу села, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення.

Державна аграрна політика передбачає досягнення таких стратегічних цілей:

- гарантування продовольчої безпеки держави;
- перетворення аграрного сектору на високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому та зовнішньому ринках сектор економіки держави;

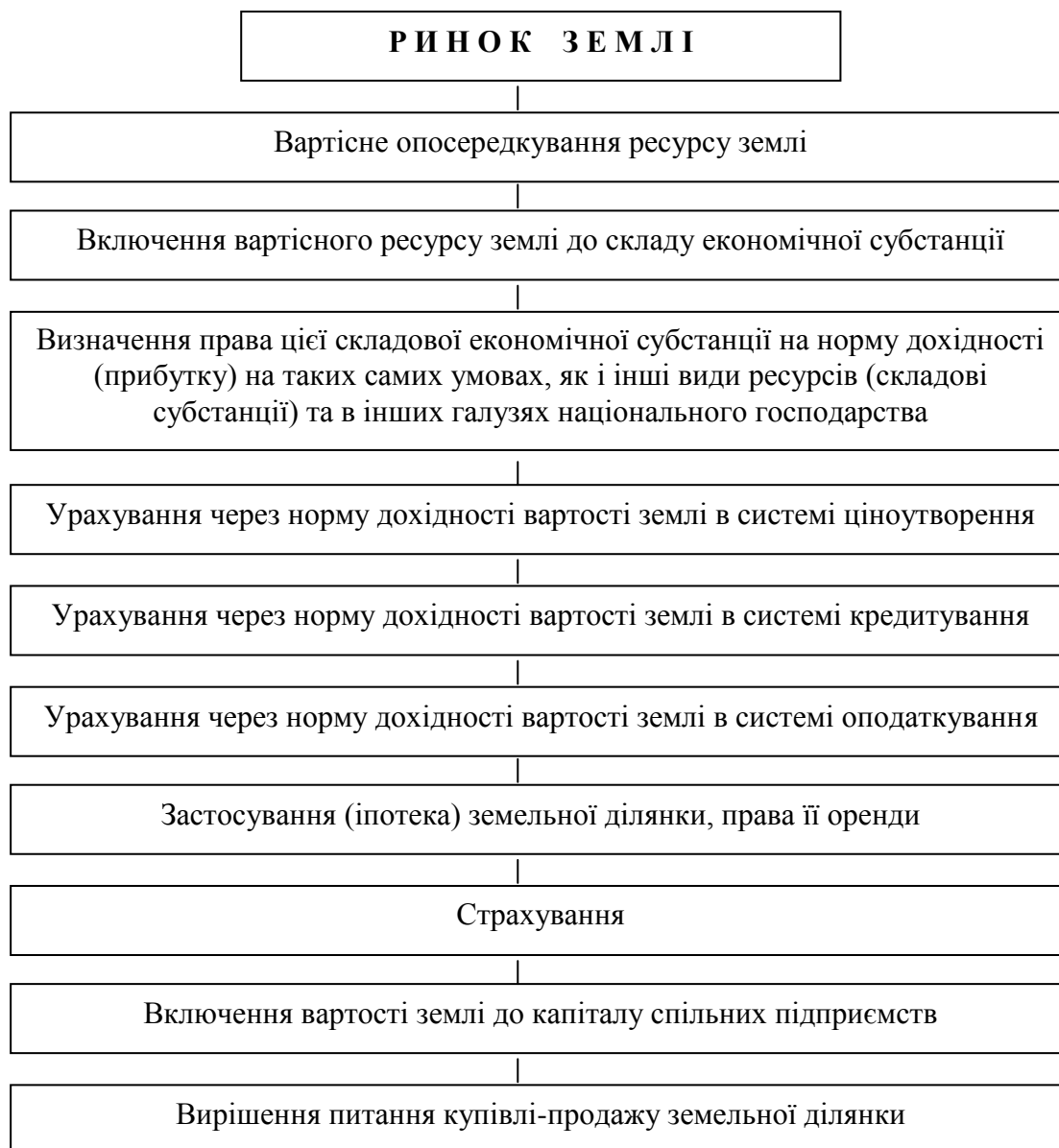
- збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності нації; комплексний розвиток сільських територій та розв'язання соціальних проблем на селі.

Виражаючи суть аграрної політики держави, головна мета суб'єкта державного управління аграрним сектором економіки є відносно стабільною характеристикою його діяльності, яка на різних етапах конкретизується в послідовну систему цілей. Виходячи з головної мети державного управління аграрним сектором економіки слід забезпечити оптимальні умови розвитку аграрного виробництва, темпи, пропорції та якісні характеристики якого визначаються динамікою суспільних потреб та імперативами раціонального природокористування.

Основними цілями діяльності уряду України щодо аграрного сектору економіки на найближчий період визначено: реформування майнових і земельних відносин; формування ефективного власника і створення необхідних економічних та організаційно-правових умов для післяреформеного розвитку; стабілізацію аграрного виробництва на рівні, достатньому для задоволення потреб в аграрній продукції та забезпечення продовольчої безпеки країни; організацію і державну підтримку структурної перебудови сектору з урахуванням стратегічних маркетингових прогнозів; забезпечення виходу вітчизняних товаровиробників на європейські та світові ринки аграрної продукції, активний пошук своєї ніші для продукції аграрного сектору економіки України; розробку стратегії й тактики реформування системи аграрної науки, освіти, підготовки кадрів та механізму освоєння на практиці досягнень науково-технічного прогресу [2, с. 18].

У зв'язку із загостренням фінансово-економічної кризи слід розв'язати проблему забезпечення агропромислового виробництва кредитними ресурсами. Без них воно неможливе в достатніх обсягах і приречене на занепад [3]. Є два напрями досягнення цієї мети. Перший – створення державного спеціалізованого аграрного банку, що враховує особливості агропромислового виробника, і другий як альтернатива неповороткості банківської системи до особливостей галузі, розвиток кредитної кооперації і створення на її базі кооперативних банків. Другий напрям – це прерогатива місцевих органів влади. В кожному адміністративному районі слід підібрати відповідальних осіб для надання їм права навчання і створення в кожному сільському населеному пункті кредитних кооперативів, визначення їм функцій і завдань.

На їх базі потім можуть бути створені обласні кооперативні банки з філіями в регіонах, а також кооперативний банк держави. Враховуючи ці пріоритетні завдання, слід невідкладно завершити земельну реформу. При цьому необхідно виходити з того, що для сільськогосподарського виробництва в ринковій системі господарювання земля є основним ресурсом. Тому його функціонування (експлуатація) повинна приносити прибуток, як й інші види ресурсів у всіх сферах діяльності. Аграрний сектор економіки України після здобуття країною незалежності розпочав низку реформ, зокрема: майнову, земельну, податкову та ін. Якщо реформа щодо майнових відносин практично завершена, то реформа земельних та податкових відносин перебуває в процесі розвитку. На досягнення цієї мети має бути спрямована земельна реформа, для чого її слід здійснювати, послідовно трансформуючи земельні відносини до ринкової системи (див. рисунок).



Інституціональний алгоритм формування ринку землі в Україні

Усвідомлення мети земельної реформи, послідовності її проведення, як і визначення ресурсу землі активом (капіталом) з передбаченим одержанням на нього певної суми прибутку, дасть можливість запровадити щодо аграрної діяльності справедливі економічні умови, відродити інтерес до праці в цій сфері, що сприятиме формуванню регулюючої і розподільної системи на основі об'єктивних економічних законів. Тут важлива чітка взаємодія з питань земельної реформи як на вищих рівнях управління нею, так і на рівні селян відповідно до затвердженої схеми (згори донизу).

Зауважимо, що на формування податкової політики в аграрному секторі економіки справляли вплив процеси реформування відносин власності на майно і землю. Цей процес здійснювався через механізм паювання і завершився тим, що майже 7 млн селян одержали у власність земельні та майнові паї. За даними ННЦ “Інститут аграрної економіки НААНУ”, земельні паї було використано для створення 4,75 млн особистих селянських господарств, 43 тис. фермерських господарств та 16 тис. інших організаційно-правових форм господарювання [4, с. 327]. Спочатку більшість власників земельних паїв, розмір якого у середньому становить 4 га,

самостійно почали на них господарювати. У 2012 р. в аграрному секторі функціонувало 55,8 тис. підприємств.

Разом з тим в аграрній сфері на сьогодні працюють нові форми підприємницьких структур – агрохолдинги. Агрохолдинги – це вертикально інтегровані підприємства, які, як правило, орендують земельні паї селян і створили земельні банки площею понад 100 тис. га. Маючи в оренді землю, вони використовують її через механізм оподаткування фіксованим сільськогосподарським податком як форму узаконеного уникнення від оподаткування. На нашу думку, ці форми господарювання повинні оподатковувати прибуток [5, с. 39].

Пріоритетність розвитку агропромислового комплексу держава забезпечує, вживаючи різних організаційно-економічних і правових заходів через місцеві державні адміністрації, які діють на підставі закону [6]. Державні адміністрації вирішують питання сільського господарства, використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля. Так, в областях існують департаменти агропромислового розвитку, які є структурними підрозділами обласних державних адміністрацій; у районах діють управління, які підпорядковуються районним державним адміністраціям.

Органи місцевого самоврядування вирішують питання передачі земельних ділянок у власність; надання їх у користування, в тому числі на умовах оренди; реєструють права власності, права користування землею і договори на оренду землі, вилучення (викуп) земель, стягнення плати за землю, ведення земельно-кадастрової документації; погоджують будівництво житлових, виробничих, культурно-побутових та інших будівель і споруд на земельних ділянках. Вони також організують та здійснюють державний контроль за додержанням земельного і природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного і місцевого значення, відтворенням лісів, вирішують земельні спори [7].

Аналіз проведення економічних реформ в Україні дав підстави визначити такі перспективні напрями ефективної інституціалізації публічного управління, а саме забезпечення узгодженості правової бази та інститутів різних рівнів між собою, включаючи вжиття державою ефективних засобів реформування аграрного сектору економіки, проведення масштабної освітньої роботи стосовно механізмів дії нових норм, забезпечення позитивного досвіду його використання і на цій основі формування довіри до органів державної влади. Передумовою ефективного публічного управління є послідовна й прозора поведінка держави та її інституціональна адекватність, неприпустимість подвійних стандартів та будь-якої дискримінації суб'єктів господарювання з боку держави. А це, у свою чергу, передбачає використання механізмів участі громадськості в проведенні реформ та підтримку зворотного зв'язку між органами публічного управління та громадськістю.

Динаміка розвитку сучасної світової економіки характеризується визначальними особливостями, до яких належать значний вплив глобалізаційних процесів на національні ринки. Вітчизняний аграрний сектор також не ізольований, а пронизаний мережею зв'язків як із українськими контрагентами із суміжних галузей, так і з глобальним економічним середовищем [8].

Становлення ринкової економіки в Україні супроводжувалося поступовим приєднанням до світових інтеграційних процесів, значним зниженням рівня закритості національного господарства, що зумовило як позитивні, так і негативні наслідки. При цьому в умовах євроінтеграційних процесів яскраво проявилися системні деформації та недосконалість структури агропродовольчого виробництва

України. В умовах глобалізації та інтернаціоналізації економічних відносин розвиток сучасного суспільства характеризується стрімкими змінами структурного та інституційного характеру, що пов'язано з переходом найрозвинутіших країн від індустріального до постіндустріального устрою, який має інше економічне підґрунтя та внутрішню будову [9, с. 78].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз проведення економічних реформ в Україні дав підстави визначити такі перспективні напрями ефективної інституціоналізації публічного управління, а саме забезпечення узгодженості правової бази та інститутів різних рівнів між собою, у тому числі шляхом вжиття державою ефективних засобів щодо реформування аграрного сектору економіки, проведення масштабної освітньої роботи стосовно механізмів дії нових норм, забезпечення позитивного досвіду його використання і формування на цій основі довіри до органів державної влади. Передумовою ефективного публічного управління є послідовна й прозора поведінка держави та її інституціональна адекватність, неприпустимість подвійних стандартів та будь-якої дискримінації суб'єктів господарювання з боку держави, що, у свою чергу, передбачає забезпечення механізмів участі громадськості в проведенні реформ та підтримку зворотного зв'язку між органами публічного управління та громадськістю.

Перехід країни на ринкові умови дає можливість змінити інфраструктуру сільських населених пунктів. Сьогодні на селі активно розвивається приватний бізнес. Звичайно, більшість вивільнених у результаті реформування колективних та державних сільськогосподарських підприємств працівників започаткували торговельний бізнес та бізнес у сфері надання послуг. Разом з тим, одержавши в приватну власність землю, селяни почали активно працювати на ній та постачати продукцію рослинництва та тваринництва на ринок, тобто їх господарства перетворюються із натуральних у товарні.

Тому, на наш погляд, у подальших дослідженнях необхідно здійснити комплексну ревізію підходів, сформулювати цілісну та зрозумілу концепцію державного управління з урахуванням особливостей аграрної політики та політики сільського розвитку. З огляду на це необхідно розробити базові стратегічні документи і на цій основі систематизувати й реформувати законодавче забезпечення земельної реформи, механізмів та інструментів державної підтримки і стимулювання сільського розвитку.

Список використаних джерел

1. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Закон України від 18 жовт. 2005 № 2982. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
2. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року / за ред. Ю. О. Лупенка. – К. : ННЦ “ІАЕ”, 2012. – 218 с.
3. Унковська Т. Є. Чи можливе економічне диво в Україні / Т. Є Унковська, Н. І. Демчук // Економіка України. – 2013. – № 12. – С. 4–21.
4. Реформування та розвиток підприємств агропромислового виробництва (посіб. у питаннях і відповідях) / за ред. П. Т. Саблука. – К. : ІАЕ, 1999. – 532 с.
5. Дема Д. І. Оподаткування сільськогосподарських товаровиробників у США і Україні / Д. І. Дема. – Житомир : Полісся, 2001. – 228 с.
6. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minagro.kiev.ua/page/3800
7. Інституціональні засади трансформацій в аграрній сфері. – К. : ННЦ “ІАЕ”, 2011.
8. Бугрій М. Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості та виклики для України / М. Бугрій, І. Клименко, І. Ус. – К. : НІСД, 2011. – 19 с.
9. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение / Д. Норт // THESIS. – 1993. – Т. 1. – Вып. 2. – С. 69–91.