

УДК 35.075.5: 631.164.23

Слатвінська Л.А., викладач,  
Уманський національний університет садівництва

## ФУНКЦІОНАЛЬНЕ УДОСКОНАЛЕННЯ ГАЛУЗЕВОГО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО РОЗВИТКУ МОЛОКОПРОДУКТОВОГО ПІДКОМПЛЕКСУ

**Анотація.** У забезпеченні національної і глобальної продовольчої безпеки важливу роль відіграє молочна галузь, яка в Україні має пріоритетний статус. На сьогодні молочна галузь потребує суттєвого надходження інвестиційних ресурсів. Профільний закон та державні програми передбачають можливість надання молочній галузі державної підтримки. Але чинні функції галузевого міністерства є недостатніми для повної реалізації аграрної політики щодо інвестиційних процесів, враховуючи ще й посилення інноваційних вимог. Все це доводить, що функції галузевого міністерства мають трансформуватися у напрямі створення передумов активізації комплексної діяльності (інвестиції + інновації) з відповідним розподілом цих функцій за територіальними рівнями.

**Ключові слова:** державне регулювання, інвестиції, молочна галузь.

### **Annotation:**

**Raising of task:** In providing of national and global food safety an important role is played by suckling industry to which in Ukraine by laws priority status was given. For today suckling industry for realization of modernization on innovative principles needs substantial growth of scales of receipt of investment resources. A type law and government programs foresee potential possibility of grant suckling industry of state support. But the valuable investment providing of development of suckling industry needs realization of the proper measures from the side of functionally perfect systems of government control.

**Research results:** Theoretical researches of problems of development of the national system of government control in Ukraine specify on large interest of research workers in relation to determination of optimum forms of co-operation of the state and market. It touches the aspects of investing of suckling industry. The most general forms of government control of investment processes are certain in the type investment law of Ukraine. But at the level of industry a transition is carried out from the model of investment development to the model investment-innovative to development. It substantially complicates realization of the functions an agrarian ministry, because, at first, the investment and innovative blocks of legislation of Ukraine not enough garmonization, secondly, the functions of agrarian ministry do not engulf all circle of investment questions and innovative constituents of agrarian policy of the state. All of it proves that the functions of of a particular branch ministry must be transformed in the direction of creation of pre-conditions of activation of complex activity (investments + innovations) with the proper distributing of these functions after territorial levels.

**Conclusions.** An analysis is conducted higher allows to do the followings conclusions: 1) realization of tasks of food safety in a considerable measure is conditioned the level of development of suckling industry, which always has investment maintenance expressly; 2) acknowledged legislatively the state priority of suckling industry of Ukraine potentially contains pre-conditions of its investing at the level of high requirements, but hinders realization of potential possibilities of state support: inconsistency of investment and family with them laws of Ukraine; disparity of functions of agrarian ministry positions of agrarian policy, to incarnate in territorial and of a particular branch strategies and programs of development; 3) for liquidation of disfunctions of government control of investment development of suckling industry it is expedient to correct the proper functions of agrarian ministry taking into account the requirements of translation of industry on principles of steady (investment-innovative) development in the cut of levels of administrative hierarchy.

**Keywords:** government control, investments, suckling industry.

**Постановка проблеми.** Аграрна політика в Україні нині орієнтована на забезпечення національної продовольчої безпеки, а також, з огляду на членство України у відповідних міжнародних організаціях, на забезпечення глобальної продовольчої безпеки при дотриманні вимоги сталого розвитку (гармонійності у відносинах людини, економіки і природи). Важливу роль у продовольчій безпеці відіграють молочні продукти.

Тому молочна галузь на рівні Закону України визнана пріоритетною, що дозволяє виробникам молока, молочної сировини та молочних продуктів вже розраховувати на державну підтримку [1].

Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року передбачає збільшення виробництва молока – у 1,4 рази [2], що потребує залучення інвестицій. Римські принципи стійкої глобальної

продовольчої безпеки передбачають, по-перше, інвестування планів, що приймаються самими країнами, по-друге, забезпечення стійких і істотних зобов'язань з боку всіх партнерів по інвестуванню в сектори сільськогосподарства, продовольчої безпеки і споживання з виділенням необхідних ресурсів на своєчасній і надійній основі і з орієнтацією на багатолітні плани і програми, по-третє, для істотного збільшення інвестицій в сільськогосподарський сектор країн на основі співпраці між приватними і державними структурами, прийняття національного законодавства, коли це доцільно, для полегшення і підтримки саме приватних інвестицій в сільське господарство, індустрію харчування, а також й забезпечення продовольчої безпеки і розвиток сільських районів [3].

Отже, світовий досвід незаперечно доводить, що повноцінне інвестиційне забезпечення розвитку молокопродуктового підкомплексу України потребує підтримки з боку функціонально-досконалої системи державного регулювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Державне регулювання як економіки загалом, так і її аграрного сектора зокрема, розглядалося у працях провідних вітчизняних вчених. Так, А. Стельмашук стверджує, що державне регулювання не протистоїть механізму ринкового регулювання, а свідомо використовує його регулюючий потенціал [4, с. 27]. О.М. Могильний розглядає державне регулювання як цілеспрямований вплив на процеси відтворення аграрного виробництва з метою адаптації його до зовнішніх і внутрішніх умов розвитку [5, с. 10]. О.О. Школьний вказує на те, що економічне регулювання включає регламентацію вхідних ринкових бар'єрів та обсягів інвестиційних ресурсів, і що регуляторна роль держави в аграрній сфері полягає у створенні належних умов науково-технічних та інтеграційних галузевих зрушень [6, с. 7, 11]. М.Й. Малік та Ю.О. Лупенко вважають, що посилення регулювальних функцій держави в аграрній економіці, по-перше, надає трансформаційним зрушенням осмисленого і більш системного характеру; по-друге, не тотожне розширенню адміністративного втручання держави в економіку; по-третє, не

підміняє, а органічно доповнює існуючу систему ринкових відносин [7, с. 154].

Наукові дослідження напрямів удосконалення державного регулювання інвестиційних процесів у молокопродуктовому підкомплексі проводили відомі вітчизняні вчені. Так, М.М. Ільчук та І. С. Гурська підкреслюють, що аграрна політика має бути спрямована на підтримку виробників з метою підвищення їх продуктивності [8, с. 26]. О.В. Шубравська і Т.В. Сокольська стверджують, що роль держави у регулюванні молочного ринку полягає у необхідності мінімізації ризиків, для чого потрібно: спрямувати політику розвитку вітчизняного молочного виробництва у напрямі підтримки становлення кооперативів (альтернатива пануванню крупних агрохолдингів); удосконалити механізми фінансової підтримки різних груп товаровиробників, поставивши можливість і обсяги її отримання в залежність від якості молока і екологічних нормативів; створити державну систему управління безпекою молочних продуктів; поєднати продовольчу незалежність країни і захист від неякісного імпорту [9, с. 92]. Т. Л. Мостенська розробила теоретичну концепцію напрямів державного регулювання виробництва молока та молочних продуктів, вплив на стан ринкової рівноваги на ринку молока і молочних продуктів застосування адміністративних та економічних інструментів державного регулювання, де до чинників, що детермінують ефективність дії економічного механізму функціонування молочної промисловості, вона віднесла сферу державного регулювання, яке проявляється і в інвестиційній політиці (через інвестиційну привабливість галузі стає можливим більш дієво здійснювати соціальний захист населення, інтенсифікувати розвиток окремих товарних ринків та ринкової інфраструктури, підвищувати ефективність використання сировини, змінювати потоки сировини молокопродуктового підкомплексу [10, с. 7, 14].

Слід підкреслити важливість врахування ролі інформаційного механізму удосконалення державного регулювання. Так, М.Ф. Кропивко встановив, що технологія державного управління повинна ґрунтуватися на кількісному аналізі та передбаченні, мати формалізовану організацію спостере-

ження за станом і змінами, що відбуваються у аграрному секторі, а це вже потребує дієвої інформаційної системи моніторингу розвитку сільського господарства країни, регіонів, сільських місцевостей, світових досягнень [11, с.46]. На актуальність інформаційного забезпечення, регулярного моніторингу сфер регіонального розвитку (основи для розроблення та прийняття системно-обґрунтованих державно-управлінських рішень), вказують також й фахівці НІСД [12, с. 3].

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Дана стаття має на меті пошук шляхів функціонального удосконалення державного регулювання інвестиційних передумов розвитку молокопродуктового підкомплексу України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Загальнодержавна система регулювання інвестиційних процесів в Україні будується згідно із Законом України “Про інвестиційну діяльність” [13]. Стаття 2 Закону [13] вказує, що інвестиційною діяльністю є сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій, а також й на те, що держава може надавати підтримку реалізації інвестиційного проекту та проектної (інвестиційної) пропозиції. Стаття 11 Закону до мети державного регулювання інвестиційної діяльності відносить реалізацію економічної, науково-технічної і соціальної політики виходячи з цілей та показників економічного і соціального розвитку України, державних та регіональних програм розвитку економіки, державного і місцевих бюджетів (і передбачених у них обсягів фінансування інвестиційної діяльності). При цьому держава має створювати пільгові умови інвесторам, що здійснюють інвестиційну діяльність у найбільш важливих для задоволення суспільних потреб напрямках (соціальній сфері, технічному і технологічному вдосконаленні виробництва, створенні нових робочих місць, в агропромисловому комплексі, в галузі охорони навколишнього середовища і т. і. До форм державного регулювання інвестиційної діяльності стаття 12 Закону [13] включає управління державними інвестиціями, а також регулювання умов інвестиційної діяльності і контроль за її здійсненням усіма ін-

весторами та учасниками інвестиційної діяльності (до форм регулювання умов інвестиційної віднесені: подання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних позик на розвиток окремих регіонів, галузей, виробництв; державних норм та стандартів; заходів щодо розвитку та захисту економічної конкуренції; роздержавлення і приватизації власності; визначення умов користування землею, водою та іншими природними ресурсами; політики ціноутворення; проведення державної експертизи інвестиційних проектів). Крім того, стаття 12-1 Закону [13] державна підтримка для розроблення або реалізації інвестиційних проектів надається виключно після державної реєстрації проектних (інвестиційних) пропозицій або інвестиційних проектів та оцінки їх економічної ефективності, яка проводиться центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики протягом одного місяця у порядку та згідно з критеріями, встановленими Кабінетом Міністрів України.

Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року передбачає щорічне оновлення технічної бази сільського господарства на 15 % та подвоєння знаходження інвестицій в аграрний сектор [2]. Але ж у процесі виконання даної Програми має формуватися не чисто інвестиційна, а інвестиційно-інноваційна модель розвитку сільського господарства на основі: розроблення та виконання державних, регіональних та інших програм розвитку галузі; досягнення випереджувальних темпів приросту інвестицій за рахунок внутрішніх та зовнішніх джерел; розвитку ринку інноваційної продукції; формування інвестиційної підтримки фермерських господарств з переважним її спрямуванням на реалізацію інноваційних проектів; конкурсне використання бюджетних коштів для інвестиційних проектів розвитку села; надання переваги сільськогосподарським товаровиробникам у процесі конкурентного відбору інноваційних проектів для їх фінансової підтримки за рахунок коштів держави (здійснення заходів, спрямованих на формування даної моделі розвитку галузі, забезпечить отримання нею близько 20 млрд. гривень інвестицій з 2015 року).

Одночасно вищезгадана Програма [2] передбачає узгодження діяльності Міністерства аграрної політики України (далі – Мінагрополітики) із державною стратегією соціально-економічного розвитку і завданнями Програми [2] на основі удосконалення системи галузевого управління: унормування показників (структурних і функціональних) організації діючої системи управління у розрізі рівнів “центр-регіон-район”; визначення функцій Мінагрополітики відповідно до Закону «Про Кабінет Міністрів України». І усе це має узгоджуватися з вимогами формування інвестиційно-інноваційної моделі галузевого розвитку.

Схвалена Указом Президента України № 816 у 2007 р. Концепція вдосконалення державного регулювання господарської діяльності орієнтує реформу державного управління на запровадження механізмів стимулювання інвестиційної діяльності. З огляду ж на те, що 70-80 % інвестицій у перспективі мають бути інноваційними, слід переорієнтувати державне регулювання на стимулювання новітньої комплексної діяльності – інвестиційної + інноваційної.

Першими у переліку об'єктів інноваційної діяльності, згідно із статтею 4 Закону України “Про інноваційну діяльність” є інноваційні програми і проекти [14]. При цьому у даному Законі визначена й ієрархія інноваційних планових документів. Верховна Рада затверджує пріоритетні напрями інноваційної діяльності як окрему загальнодержавну програму або ж у складі Програми діяльності Кабінету Міністрів чи загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального розвитку, охорони довкілля. Відповідно формуються інноваційні програми на регіональному і місцевому рівнях та певні джерела їх фінансування. Кабінет Міністрів готує та подає Верховній Раді України як складову частину проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік пропозиції щодо обсягів бюджетних коштів для фінансової підтримки виконання інноваційних проектів. Центральні органи виконавчої влади (у т.ч. Мінагрополітики) доручають державним інноваційним фінансово-кредитним установам проведення конкурсного відбору пріоритетних проектів із пріоритетних напрямів

інноваційної діяльності, та їх фінансову підтримку.

Отже, Мінагрополітики на сьогодні не відіграє вирішальної ролі у процесах інноваційного інвестування власної галузі. Це, безумовно, ускладнює реалізацію галузевої інноваційно-інвестиційної моделі розвитку. Тому у процесі удосконалення інноваційно-інвестиційних функцій системи державного галузевого управління необхідно передбачити такий розподіл цих функцій між центральними органами влади, який сприяв би узгодженню галузевих інноваційно-інвестиційних програм у відповідності із діючими пріоритетами.

Закон “Про Кабінет Міністрів України” визначає урядові інвестиційно-інноваційні функції: ст.2 – забезпечення інвестиційної політики та розвитку і державної підтримки інноваційного потенціалу держави; ст.20 – вживання заходів з стимулювання інноваційної діяльності; розроблення та здійснення заходів з вдосконалення системи органів виконавчої влади. Інноваційно-інвестиційні функції Мінагрополітики введені до прийняття Закону “Про Кабінет Міністрів України”. Їх зміст дає підстави стверджувати, що вони адекватні для виконання галузевої місії. Але диверсифікованість цих же функцій на рівнях області та району не сприяє виконанню функцій центром. Тим більше, коли головним органом щодо забезпечення реалізації інвестиційної політики держави є Мінекономіки. Ситуація суттєво змінилася з прийняттям у 2011 р. Указу Президента України № 500, який визначив принципово нові функції Мінпромполітики, у т. ч. визначення пріоритетних напрямів, стратегію та механізм розвитку у відповідних сферах та галузях. Виходячи з цього, слід скоригувати функції Мінагрополітики, які стосуються, по-перше, процесів інвестиційно-інноваційного оновлення комплексу загалом і його складових зокрема. Тут треба більш чітко диверсифікувати повноваження міністерства у відповідності із системою затверджених пріоритетів, обумовлених вимогами забезпечення продовольчої безпеки держави. По-друге, узгодити систему галузевих пріоритетів із формуванням інвестиційно-інноваційної моделі на етапі освоєння вимог сталого розвитку. По-третє, більш чі-

тко виокремити пріоритети і завдання у розрізі ключових підкомплексів комплексу, у т. ч. молокопродуктового підкомплексу. По четверте, сформувати систему зв'язків між функціями та підфункціями (за рівнями: центр – регіон – район) з наданням відповідних повноважень для кожного рівня ієрархії державного регулювання.

**Висновки.** Проведений вище аналіз дозволяє зробити наступні висновки:

1) реалізація завдань продовольчої безпеки у значній мірі обумовлена рівнем розвитку молочної галузі, який завжди має чітко інвестиційний зміст;

2) визнана законодавчо державою пріоритетність молочної галузі України потенційно містить передумови її інвестування на

рівні самих високих вимог, але реалізації потенційних можливостей державної підтримки перешкоджає:

\* неузгодженість інвестиційних та споріднених із ними законів України;

\* невідповідність функцій аграрного міністерства положенням аграрної політики, втіленим у територіальні і галузеві стратегії та програми розвитку;

3) для ліквідації дисфункцій державного регулювання інвестиційного розвитку молочної галузі доцільно скоригувати відповідні функції аграрного міністерства з врахуванням вимог переведення галузі на принципи сталого (інвестиційно-інноваційного) розвитку у розрізі рівнів управлінської ієрархії.

#### **Список літератури.**

1. Про молоко та молочні продукти. Закон України від 24 червня 2004 року № 1870-IV // Голос України від 29.07.2004 – № 139.
2. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 // Офіційний вісник України від 08.10.2007 - 2007 р., № 73, стор. 7, стаття 2715.
3. Declaration of the World Summit on Food Security – FAO.org (Rome, 2009) [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.fao.org/fileadmin/plates>.
4. Стельмащук А.М. Державне регулювання економіки : Навчальний посібник. / А.М. Стельмащук. – Тернопіль : ТАНГ, 2000. – 315 с.
5. Могильний О. М. Організаційно-економічний механізм державного регулювання аграрного виробництва у трансформаційний період [Текст]: Автореф. дис... докт. екон. наук: 08.07.02 / О. М. Могильний ; Ін-т аграрної економіки УААН. – К., 2003. – 39 с.
6. Школьний О. О. Формування механізмів управління конкурентоспроможністю аграрних підприємств: автореф. дис... д-ра екон. наук: 08.00.04 / О.О. Школьний ; Николаїв. держ. аграр. ун-т. – М., 2008. – 40 с.
7. Малік М.Й., Лупенко Ю.О. Державне регулювання аграрного сектору економіки в дослідженнях вітчизняних вчених / М.Й. Малік, Ю.О. Лупенко // Економіка АПК. – 2009. – № 10. – С. 153-158.
8. Ільчук М.М., Гурська І. С. Ефективне функціонування аграрних підприємств на ринку молока / М. М. Ільчук, І. С. Гурська. – К.: НУБіП, 2012. – 253 с.
9. Шубравська О.В. Розвиток ринку молока і молочної продукції: світові тенденції і вітчизняні перспективи / О.В. Шубравська, Т.В. Сокольська // Економіка і прогнозування. – 2008. – № 2. – С. 80-93.
10. Мостенська Т.Л. Економічний механізм формування і ефективного функціонування молочної промисловості України : Автореф. дис... д-ра екон. наук: 08.07.02/ Т.Л. Мостенська; Ін-т аграр. економіки УААН. – К., 2001. – 37 с.
11. Кропивко М.Ф. Інформаційне забезпечення агропромислового виробництва України в ринкових умовах. / М.Ф. Кропивко. – К.: "Віпол", 1996. – 159 с.
12. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук [та ін.]. – К. : НІСД, 2012. – 96 с.
13. Про інвестиційну діяльність. Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, № 47, ст.646.
14. Про інноваційну діяльність. Закон України № 40-IV від 4 липня 2002 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2002, № 36, ст.266.