

О. А. Романець,
здобувач, Академія муніципального управління

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗРОБКИ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНОЇ СФЕРИ

*E. Romanets,
competitor Academy of Municipal Management*

METHODOLOGICAL APPROACHES TO DEVELOPMENT MODELS OF STATE SUPPORT OF AGRICULTURAL SECTOR

Проведено аналіз проблем розвитку агропродовольчого сектора України. Розроблено методичні підходи до формування моделі державної підтримки аграрної сфери, її активізації як необхідної умови забезпечення продовольчої безпеки. Сформовано механізм державної підтримки аграрних підприємств.

The analysis of the problems of agri-food sector in Ukraine. Methodical approaches to model state support of agricultural sector, its activation as a prerequisite for food security. Formed mechanism of state support of agricultural enterprises.

Ключові слова: агропродовольчий сектор, модель державної підтримки аграрної сфери, механізм державної підтримки аграрних підприємств.

Key words: agri-food sector, the state model support the agricultural sector, the mechanism of state support for agricultural enterprises.

ВСТУП

Трансформація економічної системи в Україні гостро поставила перед державою завдання забезпечення національної безпеки в усіх її проявах, включаючи, перш за все, економічну і як невід'ємну її частину продовольчу безпеку. При цьому на початку ринкових перетворень забезпечення продовольчої безпеки не відносилось до розряду першочергових пріоритетних завдань держави, і тільки останнім часом ситуація почала змінюватися. Гострота продовольчої проблеми додатково зростає у зв'язку зі складними несприятливими природно-кліматичними умовами та триваючою світовою фінансовою кризою.

Держава, розуміючи необхідність вирішення цих проблем, здійснює підтримку аграрної сфери. Однак її рівень недостатній. Державна підтримка аграрної сфери обмежується, переважно дотаціями і компенсацією витрат аграрних виробників. При цьому відсутній комплексний підхід, що передбачає систематизацію всього арсеналу важелів підтримки аграрних товаровиробників. Не розроблено механізм оцінки ефективності їх використання. Разом з тим, проблему державної підтримки аграрної сфери доцільно розглядати як умову розвитку аграрної сфери та забезпечення продовольчої безпеки України.

Визначення місця держави й обґрунтування механізмів її впливу на розвиток економічних процесів були в центрі уваги класиків економічної науки Дж. Кейнса, Ф. Кене, М. Портера, П. Самуельсона, А. Сміта, Й. Шумпетера та інших. Роль держави в економічному розвитку досліджували такі відомі російські вчені Л.І. Абалкін, С.В. Кисельов, Л.О. Коган, В. І. Назаренко та інші. Серед вітчизняних вчених, які займаються вдосконаленням теоретико-методологічних питань державного регулювання розвитку аграрної сфери, найбільш відомими є В.Д. Бакуменко, І.О. Драган, В.М. Мартиненко, О.Г. Мордвінов та інші.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Завданнями статті є:

- провести аналіз проблем розвитку агропродовольчого сектора України;
- розробити методичні підходи до формування моделі державної підтримки аграрної сфери;
- сформувати механізм державної підтримки аграрних підприємств.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Аналіз розвитку агропродовольчого сектора України показав, що зараз система аграрного виробництва є

недостатньо ефективною. Це становить загрозу забезпечення продовольчої безпеки країни. Проте не можна сказати, що держава не розуміє високу соціальну значимість цієї проблеми. Робота з підтримки аграрної сфери ними ведеться. Держава надає субсидії, дотації, пільгові кредити вітчизняним виробникам, підтримує їх заходами митного регулювання, прийнятих і тих, що знаходяться в реалізації низки цільових комплексних програм з розвитку аграрної сфери, її інфраструктури [1, с. 431].

У чому причина такого результату? Перша відповідь, яка виникає сам собою, — це нестача фінансових коштів, що виділяються державою на підтримку аграрної сфери. І на підтвердження цього зазвичай наводять дані про значно менший обсяг грошових коштів, які спрямовуються на розвиток аграрної сфери України, порівняно з іншими країнами з розвинутою економікою. Це дійсні реалії. Але, при цьому необхідно враховувати можливості бюджетної системи. Бюджетні доходи не безмежні. До того ж, в 2009 році відбулося зниження доходів державного бюджету. Ще не один рік країна буде відчувати наслідки світової економічної кризи. Навіть до 2013 року плановані доходи державного бюджету і обсяг ВВП за прогнозами Міністерства фінансів України не досягнуть рівня 2008 року. Отже, з одного боку, необхідно активізувати фінансову підтримку аграрної сфери, з іншого боку, вона обмежена отриманими доходами державного бюджету.

Такі факти суперечливі, але вони обумовлюють пошук заходів, що враховують ці протиріччя і забезпечують оптимальну їх комбінацію та взаємодію.

Виділення фінансових коштів аграрній сфері має супроводжуватися підвищенням вимог як до сільськогосподарських виробників, так і до органів державного регулювання. Повинна зрости відповідальність сільськогосподарських виробників за надані державою фінансові кошти, що повинно відобразитися на їх результатах діяльності. Інакше, отримані фінансові кошти ставлять вітчизняного виробника в пільгові умови і можуть призвести до зниження його конкурентоспроможності. Сільськогосподарський виробник може не піклуватися про зростання продуктивності праці, нове обладнання і технології. Щоб підняти низьку якість продукції, що випускається, і невисокі обсяги виробництвами, знову може вдатися до державної фінансової підтримки, отже процес піде по "зачарованому" колу.

З іншого боку, повинна обов'язково підвищуватися відповідальність органів державної влади за прийняті рішення щодо фінансової підтримки аграрної сфери. З огляду на це при здійсненні державної підтримки аграрної сфери має бути розроблена чітка концепція розвитку аграрного сектора, що охоплює тривалий період. Вона повинна зумовлювати стратегію розвитку на середньостроковий період (не менше 5 років), спрямовану на отримання конкретного кінцевого результату в сільськогосподарському виробництві та розробку механізму, що забезпечує реалізацію обраної стратегії, з урахуванням реальних можливостей, які може надати бюджет [2, с. 200].

У відповідності з вказаними вимогами спробуємо підійти до розробки методичних основ щодо формування моделі державної підтримки аграрної сфери, її

активізації як необхідної умови забезпечення продовольчої безпеки. Це дозволить визначити послідовність дій у процесі прийняття управлінських рішень щодо визначення необхідних заходів на підтримку аграрної сфери.

Розробка методичних основ на середньострокову перспективу повинна виходити з теоретичних положень про формування цілей даного процесу, їх взаємозв'язок і ієрархічну співвідпорядкованість. Як відомо, мета — це якийсь ідеал, ідеальний образ, до якого прагнуть при вирішенні певних завдань. Зазвичай виділяють головну мету. Крім головної мети, існують цілі другого, третього і т. д. рівнів.

Виконання цілей нижнього рівня забезпечує досягнення вищих цілей. Головною метою державної підтримки аграрного сектора є забезпечення продовольчої безпеки країни. Це цілком здійсненне завдання, якщо врахувати розмір і якість природних сільськогосподарських ресурсів нашої країни.

Продовольча безпека — не ізольоване явище, а органічна ланка економіки в цілому. Вона пов'язана безпосередньо або побічно з багатьма видами економічної діяльності. Досягнення продовольчої безпеки залежить від виробництва сільськогосподарських знарядь і машин, випуску мінеральних добрив, родючості землі і віддаленості ринків збуту продукції, від стану транспортної системи, наявності зерносховищ і переробних підприємств, овочесховищ і технологічного обладнання, що забезпечує процеси збору, зберігання та первинної переробки сільськогосподарської продукції. Міцний зв'язок спостерігається між продовольчою безпекою і такою галуззю, як охорона здоров'я. З розвитком суспільства такі зв'язки стають більш різноманітними і складними, особливо в існуючій кризовій ситуації соціальної сфери села у багатьох регіонах України [3, с. 111].

Серед пріоритетних цілей державної підтримки аграрної сфери другого рівня доцільно виділити:

- стійке зростання сільськогосподарського виробництва і аграрної сфери;
- підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва та аграрної сфери.

Стійке зростання сільськогосподарського виробництва, позитивна динаміка його розвитку забезпечують захищеність людини від голоду, гарантують для нього фізичну і економічну доступність продуктів харчування. Підвищення ефективності в аграрній сфері пов'язано не тільки з насиченням його сучасною технікою, застосуванням мінеральних і органічних добрив, обладнанням, але й раціональним використанням як власних, так і залучених фінансових ресурсів. Воно досягається за допомогою цільового витрачання фінансових ресурсів, що спрямовуються на модернізацію основних виробничих фондів сільськогосподарських підприємств, меліорацію земельних угідь, розвиток соціально-культурної сфери села.

Виходячи з циклічного розвитку економічної системи, який є необхідним елементом траєкторії еволюційного розвитку економіки, в державній підтримці аграрної сфери можна виділити два напрями:

- стабілізаційний (середньостроковий);
- антикризовий (короткостроковий) [4, с. 380].

У сучасній системі державного регулювання та державної підтримки аграрної сфери особливе місце, на нашу думку, має належати стабілізаційній державній підтримці в середньостроковому періоді. Необхідно виділяти принципові відмінності стабілізаційного регулювання від антикризового.

По-перше, стабілізаційна державна підтримка проявляється в посиленні тих методів, які націлені на зміцнення економічних позицій аграрної сфери, стійкості її розвитку та підвищення ефективності. Завданнями антикризової державної підтримки є виведення галузі, окремих її виробництв, видів сільськогосподарської діяльності зі стану збитковості, відсталості, руйнування в результаті кризової ситуації, яка настала.

По-друге, програми стабілізаційної державної підтримки аграрної сфери можуть реалізовуватися тільки за наявності наявної певної виробничої і технологічної бази в рамках працюючої інституційної структури. У той час, антикризова державна підтримка може здійснюватися в умовах руйнування галузі, втрати її виробничої бази, врожаю і падиння худоби. Без опори на середньострокову державну підтримку важко буде здійснити антикризову державну підтримку і усунути кризову ситуацію.

Перший напрям відображає процес державного впливу на структуру, пропорції і умови функціонування аграрної сфери для забезпечення продовольчої безпеки.

Другий напрям — це процес державного впливу на виникаючі негативні умови функціонування аграрної сфери в період нестабільності в короткостроковій перспективі.

Вихідною точкою при визначенні потреби аграрної сфери в бюджетних коштах на середньостроковий період повинні стати не тільки реальні можливості економіки країни, але й науково обгрунтована потреба села в цій підтримці. З цією метою доцільно назвати конкретні заходи бюджетної підтримки галузі, спираючись на досвід країн ЄС, які можна виділити в чотири групи.

До першої групи доцільно віднести прямі бюджетні виплати сільськогосподарському виробнику, що включають у себе підтримку ринкових цін, а також диференційовані виплати за посівні площі сільськогосподарських культур і поголів'я худоби, за якість продукції тощо, що безпосередньо стимулюють виробничу діяльність.

Другу групу складає бюджетна підтримка інвестиційних проектів, що охоплюють будівництво, придбання техніки та устаткування, меліорацію земель і будівництво доріг. Формами підтримки розвитку основних фондів є лізинг і пряма бюджетна участь у конкретних проектах.

Третя група — бюджетна підтримка розвитку сільських територій. Вона торкнеться сільських поселень, що знаходяться в гірших природно-економічних умовах. Сюди увійдуть також компенсація витрат з передачі землі під ліс, аграрний захист навколишнього середовища, спорудження інженерних і комунікаційних мереж, будівництво об'єктів соціально-побутової інфраструктури, заходи, що сприяють поліпшенню демографічного становища на селі.

До четвертої групи належать загальні послуги, що надаються аграрній сфері. Це фінансування державних

організацій, які безпосередньо обслуговують село, до яких можна віднести: установи сфери сільськогосподарської науки та освіти, що забезпечують захист рослин і худоби, що здійснюють племінну роботу і насінництво, карантинні заходи, організації ветеринарії, установи та центри, які здійснюють інформаційне та консультативне обслуговування [5, с. 257].

Антикризова (короткострокова) державна підтримка аграрної сфери повинна включати оперативні, системні заходи підтримки аграрної сфери. Вони можуть бути спрямовані на забезпечення доступності фінансових ресурсів для сільськогосподарських виробників і захист внутрішніх ринків, збереження системоутворюючих підприємств та стимулювання виробництва.

У числі невідкладних заходів зі створенню ефективного механізму антикризової (короткострокової) державної фінансової підтримки аграрної сфери можна назвати створення цільових стабілізаційних фондів, орієнтованих на дотаційне фінансування окремих видів сільськогосподарської діяльності.

Наявність стабілізаційного фонду допомогла Україні пройти складний етап світової фінансової кризи. Спрямованість використання фондів необхідно розширити і за допомогою їх підтримувати багато видів сільськогосподарської діяльності, щоб у разі критичних ситуацій (коли різко скорочуються обсяги виробництва і на ринку відбувається провал цін) держава могла реально фінансовими засобами підтримувати сільськогосподарських товаровиробників.

Крім цього, антикризова державна підтримка аграрної сфери повинна передбачати субсидування кредитів, що видаються сільськогосподарським виробникам. З боку держави повинно субсидуватися не менше 2/3 процентної ставки з сільськогосподарських кредитів, а в окремих випадках (наприклад, при настанні надзвичайних ситуацій, стихійних лих) субсидування може здійснюватися до 100% наданих кредитів з коштів державного та регіональних бюджетів України.

Згідно запропонованій методиці побудови моделі підтримки аграрної сфери, були сформульовані цілі та напрями державної підтримки аграрної сфери. Наступний етап — це визначення вимог, які пред'являються до проведення державної підтримки аграрної сфери. Їх дотримання дозволяє більш чітко здійснити реалізацію державної підтримки. Такими вимогами є:

- своєчасність і несуперечність нормативних правових актів, спрямованих на регулювання і державну підтримку аграрної сфери;

- обов'язкове виконання прийнятих заходів щодо державної підтримки аграрної сфери, відмова від їх перегляду;

- самостійність суб'єктів господарювання у виборі умов здійснення сільськогосподарської діяльності.

Забезпечити своєчасність і несуперечність нормативних правових актів, що регулюють сільськогосподарські відносини, в тому числі і механізм фінансової підтримки аграрної сфери, доцільно допомогою систематизації чинного сільськогосподарського законодавства у вигляді Земельного кодексу, що загалом узгоджується з думкою багатьох вчених-правознавців. У сфері діючих норм сільськогосподарського (аграрного) права досі відсутнє законодавче регулювання дер-

жавної участі в лізингу, а в аграрній сфері воно є неминучим. Правове регулювання контрактації також недоконале, зараз воно не відображає сучасних потреб аграріїв. Доцільно провести аналіз наявної нормативно-правової бази з даного питання і ефективності її застосування, сформулювати предмет законодавчого регулювання, оцінити запропоновані рішення і ступінь новизни встановлюваних правовідносин, механізмів регулювання.

Обов'язкове виконання прийнятих заходів щодо державної підтримки аграрної сфери, в тому числі фінансової, відмова від їх перегляду має стати необхідною умовою її державної підтримки. Можливий варіант виконання прийнятих заходів — це використання коштів стабілізаційних фондів, до яких можна вдатися, як у середньостроковій, так і короткостроковій перспективі.

Самостійність суб'єктів господарювання у виборі умов здійснення сільськогосподарської діяльності є важливим чинником ефективності, як самого сільськогосподарського виробництва, так і заходів фінансової підтримки аграрної сфери запропонованих державою на сучасному етапі розвитку цього виду економічної діяльності.

Умовою підтримки сільськогосподарських виробників є фінансування окремих сфер сільськогосподарської діяльності. У річних державних бюджетах як України, так і її суб'єктів передбачаються зараз асигнування на здійснення деяких заходів, пов'язаних із сільськогосподарським виробництвом: на часткове відшкодування вартості племінної худоби, відшкодування витрат на оплату сортових надбавок на елітне насіння; на ведення лісового господарства і захист лісів.

Вибір цих напрямів для фінансування, з одного боку, сприяє їх розвитку і допомагає сільськогосподарським виробникам. Але в той же час обмежує їх самостійність у виборі господарської діяльності, фактично змушуючи діючи підприємства сільського господарства займатися тими видами господарської діяльності, які знаходять державну фінансову підтримку.

Для подолання зазначених тенденцій доцільно перейти від фінансування певного виду сільськогосподарської діяльності до державної фінансової підтримки окремих сільськогосподарських товаровиробників з коштів бюджетів різного рівня.

З урахуванням розроблених цілей, напрямів та вимог до державної підтримки аграрної сфери пропонується сформувати механізм державної підтримки аграрних підприємств, що включає сукупність і взаємодію методів державної підтримки, їх сумісну або послідовну реалізацію. Механізм державної підтримки складається з наступних елементів:

- державне нормативно-правове регулювання підтримки аграрної сфери;
- економічні методи державної підтримки;
- організаційні форми регулювання державної підтримки;
- державний контроль і моніторинг державної підтримки.

1. Державне нормативно-правове регулювання підтримки аграрної сфери потребує доопрацювання існуючого законодавства. Відсутність чіткого законодавства стримує розвиток аграрної сфери.

2. Економічні методи державної підтримки, як вже було зазначено, включають бюджетні, кредитні, податкові, цінові заходи. Сюди також відносяться вдосконалення цінового регулювання і розвиток системи страхування.

3. Організаційні форми регулювання державної підтримки постають певною структурою, складом взаємопов'язаних органів державного регулювання, що виробляють комплекс заходів економічного, правового, адміністративного, організаційного характеру з питань виділення коштів і підтримки аграрних виробників. Ними приймаються рішення про зміну фінансової політики, виборі нових пріоритетів державної фінансової підтримки аграрної сфери, про обсяг фінансування тих чи інших напрямів сільськогосподарської діяльності.

4. Механізм державного контролю та моніторингу пропонує контроль за управлінськими рішеннями з питань здійснення фінансової підтримки. Він формується в рамках існуючої системи державного регулювання і його метою є виявлення — фінансових порушень в процесі реалізації державної фінансової підтримки (недофінансування, надходження виділених бюджетних коштів не в задані терміни, передача коштів на інші потреби).

ВИСНОВКИ

Виходячи з циклічного розвитку економічної системи, який є необхідним елементом траєкторії еволюційного розвитку економіки, в державній підтримці аграрної сфери виділено два напрями: стабілізаційний (середньостроковий); антикризовий (короткостроковий).

Визначено, що механізм державної підтримки складається з наступних елементів: державне нормативно-правове регулювання підтримки аграрної сфери; економічні методи державної підтримки; організаційні форми регулювання державної підтримки; державний контроль і моніторинг державної підтримки.

Література:

1. Аграрний сектор: моделі управління / [Макаренко П.М., Васильєва Н.К., Довбиш Г.В., Макаренко А.П., Макаренко Ю.П.]; під ред. П.М. Макаренко. — Суми: Довкілля, 2006. — 438 с.
 2. Гайдучкий А.П. Інвестиційна конкурентоспроможність аграрного сектора України: [монографія] / А.П. Гайдучкий. — К.: Нора-Друк, 2004. — 246 с.
 3. Лисецький А.С. Продовольча безпека України: [монографія] / М.А. Хвесик, А.С. Лисецький. — К.: РВПС України НАН України. — 2008. — 159 с.
 4. Романець О.А. Розвиток державного регулювання аграрної сфери на регіональному рівні як умова гарантування продовольчої безпеки / О.А. Романець // Науковий вісник Академії муніципального управління / за заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. — К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2013. — С. 377—385. — (Серія "Управління": вип. 1 (13): Державне управління та місцеве самоврядування).
 5. Янків М.Д. Організаційно-економічні механізми розвитку і функціонування АПК України: [монографія] / М.Д. Янків. — Л.: Коопосвіта, 2000. — 448 с.
- Стаття надійшла до редакції 27.06.2013 р.*