

УДК 351.773.13

І. І. Шкуратова,  
аспірант, Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України

# ОБУМОВЛЕНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АГРАРНИМ СЕКТОРОМ РЕГІОНУ

**Обґрунтовано необхідність державного управління аграрним сектором регіону. Удосконалено поняття державного управління аграрним сектором регіону як регулюючого, організуючого та контролюючого впливу держави на систему економічних відносин в аграрному секторі регіону.**

**The necessity of state administration by the agrarian sector of region is grounded. The concept of state administration by the agrarian sector of region is improved as regulative, organizing and supervisory influence of the state on the system of economic relations in the agrarian sector of region.**

*Ключові слова: державне управління, аграрний сектор, регіон, механізм, розвиток, вплив, держава.*

## ВСТУП

Значення і роль сільського господарства в економіці країни важко переоцінити, оскільки саме сільське господарство забезпечує населення продуктами харчування, а легку і харчову промисловість — сировиною. Тому питання розвитку галузей аграрної сфери мають першочергове соціально-економічне і політичне значення. Аграрне виробництво — центральна ланка багатосферного АПК і одна з важких сфер людської праці. Процес відтворення тут залежить від безлічі взаємозалежних природних, економічних і соціальних факторів.

Наукова спадщина про сутність і роль аграрного сектора, а також підходів до державного управління ним пов'язана з іменами українських вчених: О.І. Дація, С.І. Дем'яненко, М.А. Латиніна, А.С. Лисецького, О.М. Могильного, Г.І. Мостовий, М.Х. Корецького, А.М. Огинського, О.М. Онищенко, В.О. Точиліна, В.М. Трегобчука, О.М. Шпичака, А.Е. Юзефовича, В.В. Юрчишина та ін., а також зарубіжних учених: А. Афталіона, А. Бернса, Р. Гильфердінга, У. Джевонса, Р. Касселя, Х. Кларка, Н. Кондратьєва, З. Ковалю, П. Струве, І. Шумпетера та ін. Теоретичні аспекти обґрунтування ролі держави в розвитку аграрного сектора з достатньою повнотою розкриті в роботах названих учених, проте з позицій циклічного розвитку економічних систем дані питання й досі не розглянуті.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Основним завданням даної роботи є дослідження теоретичних положень зумовленості державного управління аграрним сектором регіону.

## РЕЗУЛЬТАТИ

У науковій літературі існують дискусії щодо ролі і значення держави у розвитку економіки та її аграрного сектора зокрема. Особливої гостроти вони набули вже в середині ХХ століття, перекинувшись із теоретичної в науково-практичну площину. Підходи щодо розв'язання цього питання можна сформулювати таким чином: а) держава повинна активно втручатися в процес регулювання ринкового механізму; б) держава не повинна здійснювати активних заходів щодо втручання в дію ринкового механізму.

До першого підходу відносяться прихильники Дж.М. Кейнса (неокейнсіанська школа), а до другого — А. Сміта (монетаристська теорія). Такий розподіл думок зумовлений ставленням науковців до необхідності регулювання будь-яких процесів державою. На думку відомого англійського економіста Джона Мейнарда Кейнса, втручання держави в економічні процеси є необхідним, оскільки суто ринковий механізм неспроможний забезпечити стабільне економічне зростання. Однак Адам Сміт вважав, що ідеальним механізмом регулювання і координування людської діяльності є ринок, а тому відсутня потреба державного втручання в економіку. Відомий український вчений М. Туган-Барановський, прихильник неокейнсіанської школи, вважав, якщо держава не втрачає регулюючу функцію в країнах з ринковою економікою, то необхідним є державне регулювання і в перехідній економіці.

Головна відмінність кейнсіанської моделі економічної системи полягає у відкритому визнанні регулюючої ролі держави в економіці та соціальній сферах. Дж. Кейнс та його прибічники обґрунтували думку про те, що тільки державне втручання здатне забезпечити стає економічне зростання і зайнятисть працездатного населення, тим самим скоригувати негативні аспекти ринку та вільної конкуренції [9].

Незважаючи на те, що у Дж. Кейнса нічого не згадується про аграрну проблематику, його роботи суттєво вплинули на аграрну теорію та аграрну політику США в пошуках виходу з кризи в кінці 20-х — початку 30-х років, коли ринок не зміг подолати кризу подібних масштабів і виникла необхідність активного втручання держави.

У Західній Європі державне управління аграрним сектором має економічне спрямування, а однією з його найважливіших функцій є регламентування кількості й якості вироблюваної продукції шляхом контролю за організаційно-економічною структурою виробництва, зокрема заохоченням кооперації та вертикальної інтеграції, що має вплив на галузеву спеціалізацію виробництва сільськогосподарських продуктів і порядок постачання ними населення [2]. До важливих функцій державного регулювання відносять також управління технічним прогресом у сільському господарстві через систему наукових установ або заклади освіти, професійного навчання, підвищення кваліфікації, надання

консультативної допомоги фермерам; технічне та комерційне обслуговування за допомогою державних закупівель, державних оптових ринків, ветеринарне обслуговування та кредит.

Питання необхідності й визначення масштабів втручання держави в економіку в цілому і в аграрну сферу зокрема привертає значну увагу зарубіжних і вітчизняних дослідників упродовж століть. Це зумовлено насамперед відсутністю практики державного регулювання економіки, а відтак, і аграрного сектора.

Визначення необхідності державного регулювання економіки має важливе значення на етапі її трансформації до ринкового типу господарювання. Тому, на думку науковців, використання державного управління економікою у перехідний період зумовлюється необхідністю надзвичайних заходів, спрямованих на фінансове оздоровлення господарства, адаптацію економіки і системи управління до нових умов господарювання, а також проведенням активної соціальної політики [10].

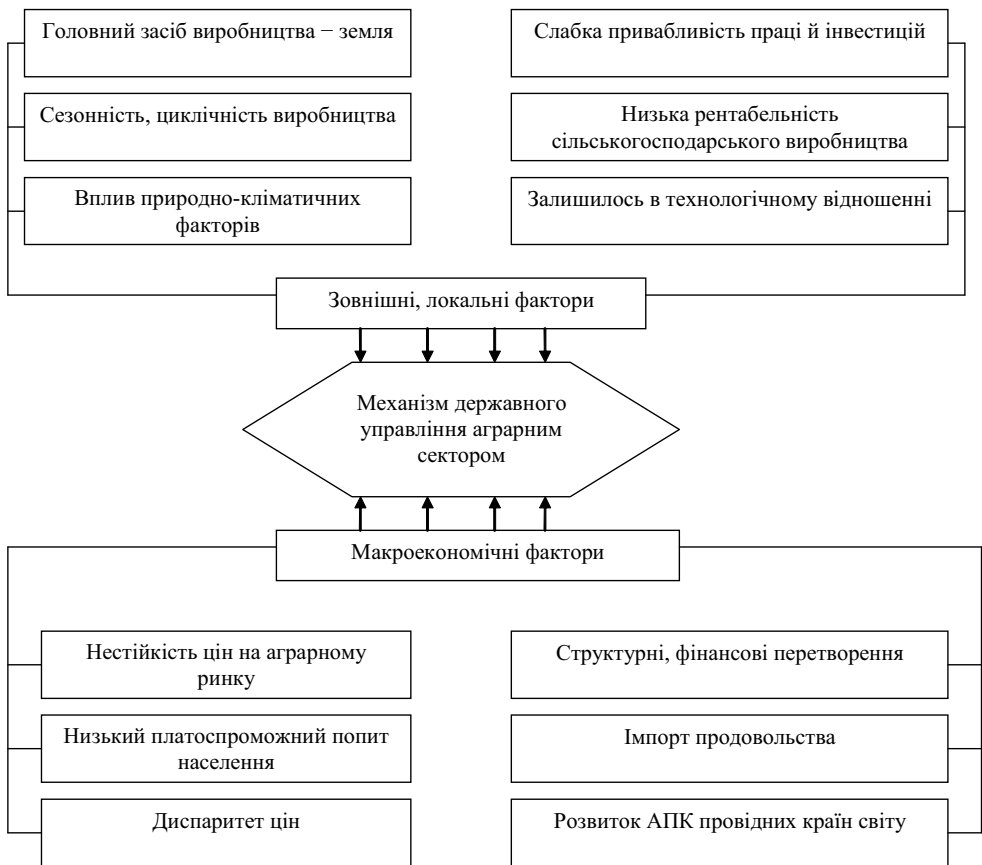
Концептуально погляди стосовно ролі держави в трансформаційному процесі змінюються в діапазоні від розгляду її як суб'єкта з мінімально необхідним набором функцій до тверджень про необхідність держави як органу, який регулює та формує сучасну модель аграрної економіки ринкового типу.

Проведені нами дослідження свідчать про те, що в умовах формування ринкових відносин не в повному обсязі враховувалося різноманіття факторів, що впливають на сільське господарство (рис. 1).

Серед специфічних рис даної галузі можна виділити п'ять основних визначальних:

1. На відміну від інших галузей реального сектора економіки, тут в якості головного й вічного засобу виробництва виступає земля. У цій галузі результати виробництва багато в чому залежать від якості землі, її родючості й розташування. Генеральним завданням розвитку сільського господарства й у ринкових умовах залишається підвищення родючості ґрунту. Немає більш важливого завдання, що стоїть перед аграріями, ніж найбільш повне й раціональне використання такої якості землі, як здатність поліпшуватися при правильному її використанні. На наш погляд, завдання корінного поліпшення землі — завдання державної важливості, що визначає її економічну безпеку.

2. У сільському господарстві економічний процес відтворення переплітається із природним. Тому більша роль у виробництві належить природним факторам. Як засіб виробництва тут виступають живі організми — тварини й рослини, які розвиваються на основі біологічних законів. Ритм виробництва в сільському господарстві багато в чому регулюється природно-біологічними законами. Біологічні процеси (ріст рослин і тварин) мають певні цикли. Отже, щоб впливати на економічне відтворення, не можна не врахову-



**Рис. 1. Зумовленість державного управління аграрним сектором**

вати біологічну закономірність розвитку природи, циклічність сільськогосподарського виробництва.

3. На відміну від сільськогосподарського виробництва, в промисловості зазвичай переміщуються предмети праці, а знаряддя виробництва (машини, двигуни) закріплені на одному місці. Характер технічної озброєності сільського господарства інший, ніж у промисловості. Майже всі польові роботи виконуються на тракторах із причепами, з навісними машинами, самохідними комбайнами, вантажними автомашинами (перевезення добрив, насіння, урожаю). На пересування робочих агрегатів витрачається велика кількість пального, у зв'язку із чим загальна потреба в ньому вища, ніж у більшості галузей промисловості.

4. Необхідно брати до уваги велике розходження природно-економічних умов за зонами країни, регіону. Вони дуже впливають на всі напрями прогресивного розвитку сільського господарства. Не може бути єдиних рекомендацій з ведення сільського господарства для всіх регіонів країни. Тому в регіонах розробляються свої системи ведення сільського господарства.

5. Сезонність виробництва. Період виробництва не збігається з робочим періодом. Час виробництва тут складається з періоду, коли процес відбувається безпосередньо впливом праці людини, і часу, коли він здійснюється під впливом природних факторів.

Крім вищенаведених традиційних специфічних рис, необхідно виділити й такі особливості, як нестійкість доходів сільського населення, низький ступінь монополізації в порівнянні з іншими галузями економіки, необхідність розвитку соціальної й виробничої інфраструктури, слабка привабливість сільськогосподарської праці й інвестицій у сільське господарство (через високі капіталовкладення галузі, низьку прибутковість інвестицій і великого строку їхньої окупності), низький рівень оборотності капіталу, недосконалість використаних технологій, значне руйнування кадрового по-

тенціалу на селі й інші, не менш значимі фактори.

Усі ці специфічні особливості розвитку сільськогосподарського виробництва найбільш результативно проявляються в територіальному його розміщенні, спрямованому на раціональніше використання сукупності природних та соціально-економічних факторів. При цьому необхідно відмітити, що економічна інтерпретація широко вживаного поняття "раціональний" в наукових публікаціях тлумачиться дещо неоднозначно. До того ж в основі цього поняття часто не визначається мета організації раціонального виробництва. Адже раціональна організація виробництва може бути тільки в конкретних умовах для досягнення певної мети. На наш погляд, поняття "раціональне територіальне розміщення виробництва" неодмінно має передбачати конкретну мету виробничої діяльності, яка досягається при найбільш ефективному використанні наявних на конкретній території природних, економічних, соціальних, техніко-технологічних та інших умов.

Аграрний сектор займає особливе положення, що не дозволяє в силу його специфіки повною мірою й на рівні брати участь у міжгалузевій конкуренції. Відносно низька дохідність сільського господарства, що залежить від природних факторів і має яскраво виражений сезонний, циклічний характер виробництва, відсталість у технологічному відношенні не дозволяють одержувати від вкладених у нього капіталів достатню віддачу. Крім того, в ринковій економіці (без державного втручання) збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції внаслідок нееластичності попиту приводить до істотного падіння цін на неї й супроводжується зменшенням доходів сільськогосподарських товаровиробників.

Слід також зазначити, що сільське господарство є великим споживачем промислової продукції. Низький рівень рентабельності сільськогосподарського виробництва й високі ціни на промислову продукцію не дають можливості підприємствам аграрної сфери здійснювати виробництво з необхідним ступенем інтенсивності. Отже, державне втручання необхідне для забезпечення сільськогосподарським підприємствам рівних з підприємствами інших галузей народного господарства умов у здійсненні розширеного відтворення й одержанні достатнього доходу.

В умовах перехідного періоду ("транзитивної економіки") непослідовності проведення аграрної реформи особливо актуальність здобувають питання державного управління агропромислового виробництва. Це зв'язано ще й з тим, що перехід до нових форм господарювання, до нових ринкових методів аграрного виробництва завжди сполучений із загостренням багатьох протиріч як організаційно-економічного, техніко-технологічного, так і соціально-психологічного характеру.

Держава в умовах сучасного ринкового господарства повинна виконувати важливі функції стимулювання зростання виробництва й соціального захисту населення, підвищення якості життя. Для цього вона зобов'язана не тільки забезпечувати все необхідне для нормального функціонування ринкової конкуренції, захищати законні права громадян і підприємств, але й допомагати господарюючим суб'єктам адаптуватися до змін ринкової економіки, створювати сприятливі умови для активізації їхньої виробничої діяльності. Державна політика повинна створювати умови для приватної інвестиційної активності й економічного підйому, пов'язаних із широким освоєнням нових перспективних технологій. Держава допомагає формуванню конкурентоспроможних господарств, які в стані працювати на внутрішньому й світовому ринках в умовах твердої змагальності, концентрувати ресурси на перспективних напрямках відновлення виробництва.

Аграрна політика держави, що є регулятором процесу здійснення реформ, може розроблятися й реалізовуватися через цільові комплексні програми реформування. На державному рівні розробляється державна цільова комплексна програма реформування аграрного сектора економіки

країни. В основу розробки такої програми покладена аграрна політика держави й стратегія реформування аграрної сфери країни [4].

На сучасному етапі особливо важливим є диференційований підхід до вирішення конкретних соціально-економічних питань залежно від можливостей і особливостей кожного регіону. Тільки всесторонній облік всіх природно-економічних, соціальних, демографічних, екологічних й інших умов і особливостей різних регіонів дає можливість розумно поєднувати рішення основних задач підйому економіки з раціональним використанням наявних регіональних ресурсів. Тому необхідно вивчати чинники і умови соціально-економічного розвитку кожного регіону, виявляти взаємозв'язки між ними.

Обґрунтування і формування дефініції того чи іншого поняття, явища або процесу — є однією з найбільш відповідальних процедур наукового дослідження. Правильне тлумачення наукових понять великою мірою забезпечує успіх наукового дослідження.

Приступаючи до дослідження проблеми державного управління аграрним сектором регіону, спробуємо дати визначення основних понять, що складають понятійний апарат цього важливого наукового напрямку. Насамперед, необхідно з'ясувати, що таке "аграрний сектор регіону". У 1994—1995 роках у назвах законодавчих актів ще досить активно фігурує "агропромисловий комплекс", але з часом все частіше йдеться про "реформування економічних відносин аграрної сфери, аграрного сектора економіки" поряд з поняттям "аграрна реформа". Всі ці словосполучення одночасно вживаються у Концепції Національної програми відродження села на 1995—2005 роки, затвердженої Постановою ВР України 4 лютого 1994 року № 3924. В назвах документів останні роки вже не згадується "агропромисловий комплекс", а йдеться про "аграрний сектор економіки".

Дослідженням встановлено, що на сучасному етапі розвитку нашої держави вживання терміна "сектор", коли мова йде про певну частину економіки, є доречним. Сектор — це частина чого-небудь: чи то кола, чи предмета тощо. Сектором можна назвати частину народного господарства, яка має певні соціальні й економічні ознаки, або галузь [1]. Загалом поняття аграрного сектора регіону можна сформулювати, як сукупність взаємозв'язаних галузей сільського господарства і сукупності обслуговуючих формвань, які зорієнтовані на забезпечення продовольчої безпеки регіону.

Також можна навести безліч визначень поняття "управління", всі вони ґрунтуються на різних підходах: загальному, функціональному, процесуальному, суб'єктно-об'єктному.

Державне управління у Великій радянській енциклопедії розглядається "...як одна з форм діяльності держави, що забезпечує реалізацію державної влади через відповідні державні органи" [6]. У сучасній літературі з державного управління зміст поняття "державне управління" розкривається на основі таких підходів.

В "Економічній енциклопедії" [8] під управлінням розуміють вплив на процес, об'єкт чи систему для збереження їхньої стійкості або переведення з одного стану в інший відповідно до визначених цілей. Одним із найважливіших та найскладніших видів управління вважається державне управління, оскільки воно розглядається як соціальне явище та складова політичного управління.

Відповідно до "Економічного енциклопедичного словника" [7] під державним управлінням розуміють цілеспрямований регулятивний вплив держави на розвиток і функціонування суспільних процесів, а також на діяльність окремих індивідів, колективів, соціальних верств і груп. Таке управління здійснюється через систему державних органів та осіб, які виконують у них різноманітні функції й завдання держави з використанням відповідних ресурсів, методів і способів досягнення поставлених цілей.

У посібнику за редакцією С.М. Чистова зазначено, що "державне управління економікою — це організуючий і регулюючий вплив держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності, а основними функціями управління є: організація, планування, регулювання, кадрове забезпечення, контроль. Отже, регулювання є однією з функцій управління" [5].

Державне управління аграрним сектором є складовою системи державного управління економіки країни в цілому. Проте, існує також досить широке трактування його сутності.

За М. Латиніним, державне управління аграрним сектором — це вплив державних органів влади на діяльність суб'єктів аграрного ринку, спрямований на створення умов для продовольчої та економічної безпеки держави, сприяння ефективному функціонуванню і сталому розвитку сільськогосподарських формувань та підвищення суспільного благополуччя [11].

На думку В. Лукаша та Р. Гладія, "державне управління аграрним сектором регіону — це, перш за все, структурно орієнтована політика, спрямована на: збереження сільськогосподарського виробництва в конкретному регіоні з урахуванням наявних природних та економічних умов; формування оптимальної виробничої структури господарюючих суб'єктів в сільському господарстві, яка відповідає конкретним виробничим умовам; оптимізацію використання виробничого потенціалу шляхом підбору відповідних сільськогосподарських культур і системи ведення господарства, що відповідає місцевим умовам; створення умов для екологічної та соціодемографічної стабілізації, збереження агроландшафтів в господарсько відсталих та інфраструктурно слабких регіонах; відтворення умов, що забезпечують формування релятивно зваженого господарського і соціального розвитку регіонів, покращання якості життя в сільській місцевості" [4].

І. Сурай визначає державне управління аграрним сектором економіки як цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив держави на діяльність підприємств та організацій, що складають аграрний сектор економіки, через організацію суспільних відносин для забезпечення державної аграрної політики в інтересах громадян держави [12].

З нашої точки зору, методологічною основою визначення категорії "державне управління" може служити загальна теорія систем, відповідно до якої економіка може бути визначена як соціально-економічна система, що, по суті є абстракцією, що створена для дослідження проблем управління соціально-економічним об'єктом. Отже, можна зробити висновок, що найбільш широким із розглянутих понять є поняття "державне управління аграрним сектором", в межах якого формується державна аграрна політика, а однією з його функцій є державне управління.

З урахуванням зазначеного вище, а також виходячи з науково-обґрунтованих підходів щодо необхідності державного управління аграрним сектором, автор визначає державне управління аграрним сектором регіону як регулюючий, організуючий та контролюючий вплив держави на систему економічних відносин в аграрному секторі регіону для реалізації державної аграрної політики з метою забезпечення продовольчої безпеки регіону.

Ефективність регулюючих функцій держави залежить від багатьох факторів: здатності державних структур підтримувати виконавчу, фінансову й платіжну дисципліну; професійного рівня й компетентності апарата керування; наявності достовірної інформації про процеси, що відбуваються в аграрній економіці, і т.д.

## ВИСНОВКИ

Досліджено, що концептуально погляди стосовно ролі держави в процесі розвитку аграрного сектора змінюються в діапазоні від розгляду її як суб'єкта з мінімально необхідним

набором функцій до тверджень про необхідність держави як органу, який регулює та формує сучасну модель аграрної економіки. Ринкова економіка не може існувати й функціонувати без державного регулювання. Державне регулювання економіки в умовах ринку являє собою різноманітну систему заходів правового, виконавчого й контролюючого характеру, що здійснюються державними підприємствами, установами й організаціями з метою досягнення соціально-економічної стабільності. Такий вплив держави на діяльність господарюючих суб'єктів в умовах ринку є провідною і його можна віднести до головних принципів сучасної ринкової економіки.

Існує досить широке трактування сутності державного управління аграрним сектором. З нашої точки зору, методологічною основою визначення категорії "державне управління" може служити загальна теорія систем, відповідно до якої економіка може бути визначена як економічна система. Усі специфічні особливості розвитку аграрного сектора найбільш результативно проявляються в територіальному його розміщенні, спрямованому на раціональніше використання сукупності природних та соціально-економічних факторів. З урахуванням зазначеного вище, а також виходячи з науково-обґрунтованих підходів щодо необхідності державного управління аграрним сектором, дано визначення державного управління аграрним сектором регіону як регулюючого, організуючого та контролюючого впливу держави на систему економічних відносин в аграрному секторі регіону для реалізації державної аграрної політики з метою забезпечення продовольчої безпеки регіону.

## 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. Баян А.В. Наукове узагальнення зарубіжного досвіду в сільському господарстві / А.В. Баян. — К.: ЗАТ "Нічлава", 2003. — С. 221.
3. Білик Ю.Д. Канали реалізації сільськогосподарської продукції в ринкових умовах / Ю.Д. Білик, М.В. Гладій // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми. — Львів, 2006. — С. 415—419.
4. Білик Ю.Д. Стратегія аграрної реформи та її реалізація / Ю.Д. Білик, Н.К. Болгарова // Економіка АПК. — 2005. — № 7 — С. 7—11.
5. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін. — К.: КНЕУ, 2000. — 316 с.
6. Державне управління і менеджмент: [навч. посіб. у табл. і схемах] / Г.С. Одинцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін. — Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. — 492 с.
7. Економічна енциклопедія: у 3 т. / [Гол. ред. Б.Д. Гаврилишин]. — Т.3. — К.: Академія, 2000. — 952 с.
8. Економічна енциклопедія: у 3 т. / [Гол. ред. Б.Д. Гаврилишин]. — Т. 2. — К.: Академія, 2000. — 848 с.
9. Кейнс Д.М. Общая теория занятости, процента и денег / Кейнс Д.М.; [пер.с англ. Н.Н. Любимов]. — М.: Гелиос АРВ, 1999. — 352 с.
10. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці / Корецький М.Х. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 260 с.
11. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання / М.А. Латинін // Національна академія держ. управління при Президентові України. Харківський регіональний ін-т держ. управління. — Х.: Видавництво ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. — 320 с.
12. Сурай І.Г. Державне управління аграрним сектором економіки: функціонально-структурний аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. / І.Г. Сурай. — К., 2005. — 20 с.

Стаття надійшла до редакції 05.01.2009 р.