

Т. П. Паламарчук,
аспірант,

Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

ОПТИМІЗАЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ АГРАРНОЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ В УМОВАХ СУЧАСНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

T. Palamarchuk,
graduate student, the National Academy of Public Administration, Office the President of Ukraine, Kyiv

OPTIMIZATION OF UKRAINIAN AGRICULTURAL INTEGRATION IN CONDITIONS OF MODERN GOVERNMENT

У статті представлено дослідження характеристик європейських механізмів державного управління аграрним сектором. Показано законодавче забезпечення та організацію спільної аграрної політики, визначено реалії сучасних особливостей державного управління аграрним сектором в Україні. Формування рекомендацій щодо оптимізації державно-управлінських функцій у процесі реалізації європейського вектору розвитку українського аграрного виробництва. Автор статті визначає необхідністю розробити і впровадити механізми субсидіювання та дотування аграрних виробників в умовах їх внутрішньої конкуренції на тендерній основі. У статті зазначається, що дані заходи разом з удосконаленням нормативно-правової бази створюють стимул для технологічних інновацій та підвищують ефективність роботи, а також якість їх продукції. Автор резюмує, що удосконалення механізму державним сектором сприятиме розвитку сільських територій у цілому.

In this article shows study details of control mechanisms state-owned for agricultural policy sector. Determined that the legal provision and organization Common Agricultural Policy, showing reality in nowadays of features state-owned for agricultural policy sector. Done the recommendations on optimization of state-owned for functions in the process implementation for European vector in development Ukrainian agricultural production. The author of the article and determines for need login development and mechanisms of funding and assistance in terms agricultural policy producer of s inner competition on tender basis. In writing this article, something data improvement measures together with regulatory legal of basis and dust incentive for technology innovations increases efficiency and work, as well as Quality's products. The author writes, the development of state-owned sector mechanism will aid rural areas, regional policy.

Ключові слова: спільна аграрна політика, аграрний сектор, європейська інтеграція, механізми державного управління, сільські території, державне регулювання.

Key words: Common Agricultural Policy, European integration, state-owned Control Mechanisms, rural areas, government regulation.

АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ

Перспективи розвитку економіки України на сучасному етапі державотворення тісно переплетені із євроінтеграційними процесами, котрі зумовлюють у першу чергу стандартизацію якості галузевого виробництва. Це явище, безсумнівно, має безпосереднє відношення й до аграрного сектору як одного з пріоритетних у на-

ціональній економіці. Проте, останнім часом процеси євроінтеграції створюють нові виклики вітчизняному аграрному сектору, який маючи ґрунтовну пострадянську традицію, активно намагається подолати деструктивні складові такі, як відірваність сталих агроекономічних зв'язків з європейськими країнами, неефективність державного реформування галузі, системна відмінність

управлінської складової тощо. У той же час дискусійним у вітчизняній економічній науці постає питання принципності європейського геостратегічного вектору у розвитку аграрного сектору України. Все це зумовлює актуальність дослідження даної проблематики з точки зору ефективної державної аграрної політики, де формування пріоритетів має базуватися у першу чергу на зважених негативних і позитивних перспективах вітчизняного аграрного євроінтеграційного майбутнього.

Безумовно, важливим питанням у цьому контексті виступає проблематика механізмів реалізації державної євроінтеграційної політики у аграрній сфері. Формування та оптимізація структурно-функціональних елементів агроєвроінтеграції України повинно набути науково осмисленого змісту, котрий створить рекомендаційні передумови ефективної реалізації механізмів державного управління аграрним сектором. Однозначність пріоритету європейського розвитку вітчизняного сільськогосподарства є першопричиною розвитку інновацій як у державному управлінні, так і у аграрній сфері зокрема. Саме тому дослідження державно-управлінських особливостей оптимізації вітчизняної агроєвроінтеграції виступає пріоритетним напрямом сучасних наукових студій.

СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ПРОБЛЕМИ

Провідні вчені у галузі державного управління та економіки останнім часом приділяють значну увагу перспективам вітчизняної аграрної євроінтеграції. Дана проблематика висвітлюється у роботах таких дослідників, як Є.О. Бойко, О.Й. Вінська, Т.В. Гоголь, О.В. Дяченко, С.М. Кваша, К.С. Коломієць, Н.М. Левченко, В.В. Побірченко, О.О. Шутаєва, П.О. Рижко, О.М. Файчук, Т.О. Зінчук, О.М. Яценко та багатьох інших. Враховуючи значущість наукового доробку вказаних дослідників, поза увагою залишається значний спектр питань євроінтеграції агросектору, зокрема формування ефективної державної політики, котра виражається у функціонально-організаційних формах механізмів державного управління. Додатково поглибленого дослідження вимагає сучасна нормативно-правова та організаційно-економічна складові стандартизації аграрного виробництва у сучасних умовах євроінтеграції, коли європейські стандарти посилюють важливість екологічного фактору сільськогосподарського виробництва.

МЕТА І ЗАВДАННЯ СТАТТІ

Метою даної статті виступає дослідження характеристик європейських умов державного управління аграрним сектором. Завданням статті є формування рекомендацій щодо оптимізації державно-управлінських функцій у процесі реалізації європейського вектору розвитку українського аграрного виробництва.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

Останнім часом світова економіка характеризується нестримними процесами глобалізації, котрі охоплюють всі виробничі, торгівельні та сфери послуг. Цей процес у великій мірі впливає на економіку України як держави, котра займає вигідне геополітичне розташування та наділена значними природними ресурсами. Враховуючи подібний потенціал, зважає-

на державна політика виступає головним інструментом досягнення високих економічних показників. У цьому контексті основним пріоритетом є ефективна взаємодія з розвиненими країнами, серед яких країни Європейського Союзу (ЄС) виступають прикладом реалізації міждержавних стандартів. Безпосередньо аграрний сектор в Україні як держави з чи не найбільшим сільськогосподарським потенціалом вимагає модернізації в управлінні у першу чергу, оскільки європейський досвід засвідчує результати вдалого реформування саме управлінських функцій. З іншого боку — позитивні аргументи аграрної євроінтеграції мають стати одним з важелів набуття повноправного членства України в ЄС.

Враховуючи це, необхідно зазначити, що український аграрний сектор може розвиватися за сценарієм перспективних європейських стандартів, у чому основну функцію повинні виконувати механізми державного управління цією галуззю. Державне управління аграрним сектором в Україні за останні десятиріччя набуло кардинальних змін, проте відсутність скоординованості із країнами ЄС значною мірою ізолює український сільськогосподарський аграрний сектор від підвищення стандартів якості виробництва, що у свою чергу стає слідством значної ізоляції європейських споживчих ринків для українського виробника. Отже, основним інструментом євроінтеграції аграрного сектору виступає міждержавна координація в управлінні галуззю, котра має здійснюватись у рамках загальноєвропейських стандартів.

Проблема європейських стандартів державного управління аграрним сектором є постійно досліджуванним питанням у науці й практиці. Це пов'язане, насамперед з тим, що аграрний сектор має суттєве соціально-економічне значення для всього Євросоюзу, адже у ньому задіяно близько 5,4% населення угруповання, які виробляють понад 1,2 % ВВП ЄС. Зважаючи на те, що в середньому громадяни союзу витрачають понад 16% своїх доходів на продукти харчування, а на додаток до цього зі спільного бюджету ЄС протягом 2007—2013 рр. на дотаційні програми для фермерів та регулювання аграрного сектору (насамперед його цінової компоненти) виділено 406 млрд євро, цілком зрозумілими стають суперечності між державами-учасниками, які нерідко переносяться у політичну сферу [1, с. 8].

Саме ця політична сфера, на наш погляд, визначає механізми державного управління, котрі будуються на загальноєвропейських програмах регулювання розвитку економічних галузей.

Головні позиції ЄС в аграрному виробництві й світовій торгівлі сільськогосподарською продукцією значною мірою обумовлені особливими умовами розвитку аграрного комплексу Євросоюзу, які були створені в результаті впровадження у 1962 році Спільної аграрної/сільськогосподарської політики ЄС. У загальному розумінні Спільна Аграрна Політика Європейського Союзу (САП ЄС) (Common Agricultural Policy of European Union), є системою субсидій, які виплачуються фермерам країн ЄС. Головні цілі САП — це гарантування виробництва достатньої кількості продовольства й забезпечення справедливого рівня життя людей, які займаються сільським господарством [2, с. 8].

На початкових етапах новостворена політика була спрямована на підтримку фермерських господарств і розвиток ефективного агропромислового виробництва. З метою досягнення поставленого завдання був створений спеціальний фонд підтримки і гарантій сільськогосподарських товаровиробників, частка якого становила від 50% загального бюджету ЄС. Усі кошти фонду спрямовувалися в основному на пряме і непряме субсидування фермерів, на реструктуризацію виробництва і управління, впровадження нових технологій виробництва тощо [3, с. 144].

Як зазначає Т.В. Гоголь, потреба у подальшому реформуванні САП була продиктована кількома основними причинами. Високі ціни підтримки стимулювали сільськогосподарське виробництво. Зернові культури, молочні та м'ясні продукти, ціни на які були значно вищими світових, постійно були в надлишку. САП створювала багато проблем у відносинах із конкурентами на світових ринках. Через інтенсивне субсидування свого експорту ЄС спровокував нарікання на нечесну конкуренцію з боку США та Групи КАІРНС (Австралія, Бразилія, Канада, Чилі, Колумбія, Фіджі, Малайзія, Нова Зеландія, Парагвай, Філіппіни, Південна Африка, Таїланд, Уругвай) [4, с. 3].

Загальні принципи функціонування САП були закладені в Римській угоді 1956 р., у ст. 39 (1) європейська спільнота ставить наступні цілі: 1) підвищити продуктивність виробництва сільськогосподарської продукції шляхом сприяння технічному прогресу, забезпечення раціонального розвитку аграрного виробництва та оптимального використання факторів виробництва, а саме праці; 2) забезпечити прийнятні стандарти життя сільського населення, а саме за рахунок збільшення доходів осіб для зайнятих у сільському господарстві; 3) стабілізувати ринки агропродовольчої продукції; 4) забезпечити населення країн-членів Співтовариства достатньою кількістю продовольчих товарів за рахунок власного виробництва сільськогосподарської продукції; 5) забезпечити населення продовольчою продукцією за доступними цінами [4, с. 2].

Для досягнення вищезгаданих цілей було закріплено три основоположних принципи функціонування САП: 1) вільна торгівля сільськогосподарськими товарами між країнами-учасниками договору та єдині ціни для одних і тих самих товарів; 2) спільність переваг, тобто надання переваги товарам, що виробляються в межах ЄС, перед імпортною; таким чином, спільний ринок захищають від дешевого імпорту та коливання цін на аграрну продукцію на світових ринках; 3) спільна фінансова відповідальність усіх держав-членів за ринкову та цінову політику через субсидування з фондів Європейського Співтовариства [5, с. 7].

Отже, наддержавні механізми управління аграрним сектором у ЄС мають дві основні складові: фінансову та організаційно-інфраструктурну. Фінансова складова включає у себе прямі виплати і субсидування конкретних галузей аграрного сектору згідно затверджених цільових програм за визначеними статтями, наприклад, для підтримання певного ринкового цінового рівня продукції, різні компенсації, виплати у виді допомоги пропорційно розмірів посівних площ та кількості худоби, виплати щодо обмежень, реструктуризацію фермерсь-

ких господарств, екологізацію технологій виробництва, розвитку соціальної інфраструктури сільських виробничих регіонів виробництва тощо. Загальною метою тут виступає проблема захисту європейського сільськогосподарського виробника від дешевого імпорту та підняття якості виробництва. Дані механізми були уніфіковані для всіх членів ЄС у рамках запровадження програми "Agenda-2000".

У той же час організаційно-інфраструктурні інструменти активно доповнюють фінансові механізми. Зокрема у ЄС у рамках програми САП створено ринкові організації, котрі реалізують продукцію за фіксованими цінами, тим самим зменшуючи коливання цін. Це дало змогу перерозподілити доходи від виробництва на користь дрібних фермерів, що призвело до підняття рентабельності дрібного та середнього виробника.

Окрім зазначених механізмів державного управління, у ЄС практикуються такі інструменти, як незв'язані виплати (адресні виплати для тих господарств, котрі активно розвивають виробництво, єдина система розрахунків за середньою дотацій), модуляція (регресивний перерозподіл субсидій для підприємств, котрі мають доходи більше 500 тис. євро, внаслідок чого вивільнені кошти направляються на розвиток сільських територій пропорційно щодо зайнятості, розмірів угідь тощо), взаємні зобов'язання (захист навколишнього середовища, тваринного світу, безпеки продуктів харчування, ігнорування чого призводить до штрафних санкцій), консультативна система для фермерів (консультації щодо стандартів агровиробництва, у яких беруть участь субсидійовані більше 15 тис. євро підприємства, а також інші, котрі можуть отримувати фінансову допомогу), інтегрована система адміністративного контролю (передбачає контроль над використанням субсидій та результатів виробництва).

Таким чином, застосування зазначених механізмів управління призвело до зростання економічних показників рентабельності виробництва та у той же час підвищило якість агропродукції. У багатьох європейських країнах почав створюватися надлишок продукції, у зв'язку з чим прийшлося впроваджувати обмеження щодо виробництва, нормативне регулювання пропорційності виробництва щодо споживчого ринку, наприклад, квотування забою скоту при надлишку м'ясної та молочної продукції, обмеження посівних площ та інше.

Проте далеко не всі вчені констатують позитивизм у наддержавному характері механізмів функціонування САП ЄС. Наприклад, Т.О. Зінчук наголошує, що саме аграрний протекціонізм виступає ключовим інструментом сучасної європейської аграрної політики. З урахуванням прямої залежності реформ САП ЄС від її традиційних преференцій, вчена характеризує нові ознаки аграрного протекціонізму, які набувають прихованішого характеру для глобальних конкурентів. Як правило, це непрямі захисні заходи у вигляді різних форм підтримки сільськогосподарського товаровиробника, які, в свою чергу, нівелюють існуючі схеми прямої підтримки експорту сільськогосподарської продукції, зокрема, експортне субсидування та дотування виробництва окремих продуктів. Така практика призводить до значної інерції в державному управлінні та розвитку САП ЄС, яка розглядається Т.О. Зінчук як складний про-

цес захисту фермерів від дії ринкових сил та є продовженням європейськими інституціями раніше взятого курсу на утримання аграрної галузі. Основним підтвердженням інертності розвитку САП ЄС, на її погляд, є відсутність ініціатив з боку національних урядів та наднаціональних європейських структур, рішень європейських політиків щодо розмірів виділення і перерозподілу бюджетних коштів на підтримку аграрного сектора. Як наслідок внутрішніх та зовнішніх проявів інерції ускладнюється процес подальшого реформування САП ЄС [6, с. 14].

У цьому контексті, не погоджуючись із поглядом Т.О. Зінчук слід зазначити, що європейська протекціоністська політика у цьому випадку як раз ефективно захищає ринок імпорту, що для глобальних виробників є значною перешкодою щодо перенасичення європейського споживчого ринку власною продукцією. Це у першу чергу стосується тих виробників, котрі експортують більш дешеву продукцію і, як правило, більш низької якості, ціна якої залежить від низької собівартості, а якість не може бути ефективно контрольована. Тим самим захищається європейський виробник як економічна галузь, а також безпека харчування й екологічна складова виробництва. У той же час, слід погодитись із Т.О. Зінчук щодо проблеми інерції реформування САП ЄС, притаманній консервативному європейському суспільству, котра зумовлена функціонуванням наддержавних механізмів управління. Виходом з цієї ситуації безумовно може бути тільки стимулювання національних ініціатив.

Зазначені особливості державного управління функціонування аграрного сектору у ЄС є важливим прикладом для української аграрної політики. Безпосередньо оптимізація механізмів державного управління аграрним сектором у вітчизняних умовах має здійснюватись на основі ефективних елементів європейського досвіду, максимально наближуючи ці механізми до прозорих для європейського співтовариства вимог, що безперечно інтенсифікує агроєвроінтеграційні процеси.

Перспективними для української агропромислової галузі можуть бути оптимізаційні заходи, котрі відповідатимуть пріоритетам європейської аграрної політики, у першу чергу, безумовно пріоритетам безпеки харчування. Оскільки ЄС для України — потенційний ринок збуту агропромислової продукції, необхідним вектором розвитку управління галуззю повинен стати прозорий механізм контролю виробничого процесу, що у першу чергу цікавить європейського виробника. Проте основним завданням української аграрної політики має виступати пріоритет САП ЄС — наповнення ринку продукцією власного виробництва високої якості за оптимальну ціну та розвиток експорту надлишкової високоякісної продукції. Для реалізації цього напряму необхідно сформувати оптимізаційну стратегію і тактику ефективного державного управління.

Механізми державного управління аграрним сектором України, відповідно європейських стандартів, мають бути сформовані у рамках реалізації національної аграрної програми (НАП), котра розраховується на середньострокову перспективу та повинна містити у собі фінансову, організаційну й інфраструктурну складові.

Фінансова складова НАП являє собою комплекс планових цільових державних фінансових програм, мета яких — стимулювання виробництва високоякісної аграрної продукції та підтримка малих та середніх агропідприємств. Механізм фінансової складової НАП повинен складатися з наступних елементів:

1) система дотацій та компенсацій (формування бюджетних виплат агропідприємствам, котрі активно розвиваються; компенсаційні виплати за видами аграрної продукції для створення ринкової рівноваги, згідно середньої собівартості продукції у регіональному розрізі);

2) система фінансового стимулювання виробництва, яка має бути побудована на фінансовій підтримці обсягів виробництва та площ посівів чи поголів'я тварин;

3) система оподаткування кінцевої вартості продукту, а не на поточних технологічних етапах його створення; система оподаткування окремих видів продукції з метою створення цільових фондів підтримки агровиробників;

4) уніфікована система фінансової підтримки агропідприємств та виробників, котрі беруть активну участь у цільових програмах з розвитку аграрного сектору економіки України. Пріоритетність цільових програм має базуватися на екологізації виробництва та застосуванні систем контролю якості й безпеки харчування.

Організаційна складова НАП включає у себе комплекс заходів, котрі повинні стимулювати ринковий баланс агропродукції та забезпечити її високу якість згідно стандартів ЄС:

1) збалансована система квот і тарифів на імпорт іноземної аграрної продукції, відповідно вітчизняного потенціалу виробників щодо видів продукції;

2) система контролінгу якісних характеристик постачання як у експортній діяльності, так і під час імпорту;

3) регулювання цінової інфраструктури щодо захисту дрібних та середніх виробників, антидемпінговий контроль та квотування трейдингу;

4) розробка та прийняття нормативно-правових актів, котрі підвищать ефективність конкурентоздатності вітчизняної агропродукції.

Інфраструктурна складова НАП повинна в себе включати заходи щодо вдосконалення адміністративних відносин між державними органами влади та суб'єктами господарювання в аграрній сфері у напряму підвищення якості та конкурентоздатності продукції, а також розвитку сільських територій. Саме тут основним механізмом державного управління має виступати ефективне поєднання адміністративних та фінансових ресурсів з організаційними функціями підприємницьких структур у регіональному розрізі й їх інтеграції у багаторівневу національну структуру аграрної економіки. Саме тут виступають такі системні елементи державного управління, як:

1) пріоритет розвитку сільських територій у контексті поліпшення якості життя та зайнятості;

2) забезпечення екологічної безпеки у виробничому процесі та безпеки харчування, захист агроландшафтів, модернізація виробничої інфраструктури;

3) державна підтримка малого бізнесу та ремесел у сільських територіях, стимулювання регіональної незалежності процесів аграрного виробництва.

Зазначені напрями оптимізації державно-управлінських функцій у процесі реалізації європейського вектору розвитку українського аграрного сектору можуть бути здійснені у рамках дотримання наступних рекомендацій. По-перше, необхідно удосконалити нормативно-правову базу щодо регулювання аграрного ринку у рамках прийняття державної програми розвитку агросектору; по-друге, необхідно закріпити у законодавчих актах напрями розвитку ринково-орієнтованого регулювання, де конкурентоздатність вітчизняної продукції буде залежати від таких показників, як безпека харчування та охорона навколишнього середовища; по-третє, необхідно чітко визначити механізми субсидювання та дотування аграрних виробників в умовах їх внутрішньої конкуренції на тендерній основі, що створить стимул для технологічних інновацій та підвищить ефективність роботи, а також якість їх продукції. Все це необхідно реалізувати шляхом реалізації комплексної державно-управлінської програмної діяльності, котра має здійснюватись на основі врахування досвіду ЄС та вітчизняних агроекологічних реалій.

ВИСНОВКИ

Таким чином, оптимізація української аграрної євроінтеграції має відбуватись у рамках чітких послідовних модернізаційних заходів у рамках відповідних цільових програм. Ефективність цього процесу буде залежати у першу чергу від інтенсифікації зважених державно-управлінських рішень. Механізми реалізації євроінтеграційних заходів у аграрному секторі повинні здійснюватись у контексті оптимальної експлікації європейських стандартів у вітчизняних умовах господарювання, враховуючи основні економічні та екологічні тенденції інтеграційних процесів. Проте, говорячи про оптимізацію євроінтеграційного вектору в агровиробництві, необхідно не забувати основну мету цього процесу — підвищення якості виробництва та соціальних життєвих стандартів сільських територій, що потребує окремого акцентованого дослідження.

Література:

1. Вінська О.Й. Система регулювання аграрного сектору в ЄС: автореф. дис. канд. економ. наук: 08.00.02. — К., 2011. — 18 с.
2. Побирченко В.В., Шутаева Е.А., Коломиец Е.С. Европейский опыт реализации концепции единой аграрной политики // *Європейські перспективи*. — № 4. — ч. 3. — 2011. — 11. — С. 5—15.
3. Шевченко Н.О. Особливості державного регулювання аграрного сектора економіки в країнах ЄС [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvamu_uprav/2011_2/18.pdf
4. Гоголь Т.В. Становлення Спільної аграрної політики Європейського Союзу та регулювання розвитку сільських територій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GTVRST.pdf>

5. Вінська О. Й. Особливості сучасного стану реалізації Спільної Аграрної Політики Європейського Союзу / О.Й. Вінська // *Екон. простір*. — 2010. — № 40. — С. 5—19.

6. Зінчук Т.О. Євроінтеграційна перспектива аграрного сектора економіки України: теорія, методологія, практика: автореф. дис. д-ра економ. наук: 08.00.03. — К., 2009. — 41 с.

References:

1. Vins'ka, O.J. (2011), "The system of regulation of the agricultural sector in the EU", Ph.D. Thesis, Economy, Kyiv, Ukraine.
2. Pobyrchenko, V.V. Shutaeva, E.A. and Kolomyets, E.S. (2011), "European experience in implementing the concept of the Common Agricultural Policy", *Yevropejs'ki perspektyvy*, vol. 4, no.3, pp. 5—15.
3. Shevchenko, N.O. (2011), "Features of state regulation of the agricultural sector in the EU", available at: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvamu_uprav/2011_2/18.pdf (Accessed 26 Jan 2015).
4. Hohol, T.V. (2012), "The formation of the Common Agricultural Policy of the European Union and the Rural Development Regulation", *Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka*, vol.1, [online], available at: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GTVRST.pdf> (Accessed 26 Jan 2015).
5. Vins'ka, O. J. (2010), "Features of the current state of implementation of the Common Agricultural Policy of the European Union", *Ekon. Prostir*, vol. 40, pp. 5—19.
6. Zinchuk, T.O. (2009), "European prospect for the agricultural sector of Ukraine: Theory, methodology, practice", Ph.D. Thesis, Economy, Kyiv, Ukraine. *Стаття надійшла до редакції 06.02.2015 р.*

