

*І. В. Застрожнікова,
здобувач, Академія муніципального управління*

ОБГРУНТУВАННЯ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

Визначено основні пріоритети державної аграрної політики. Обґрунтовано концептуальні підходи до реалізації ключових пріоритетів аграрної політики.

Basic priorities of state agrarian policy are certain. It is led to conceptual approaches to realization of key priorities of agrarian policy.

Ключові слова: аграрна політика, завдання, етап формування, орган управління, пріоритет, продовольча безпека.

ВСТУП

Визначення пріоритетів є одним із найважливіших етапів формування аграрної політики, адже від правильності та обґрунтованості їх вибору залежить ефективність реалізації політики, ступінь досягнення цілей і вирішення завдань, що стоять перед агропродовольчою сферою. Поняття "пріоритети" передбачає вибір серед сукупності завдань найважливіших із них, реалізація яких найбільшою мірою сприятиме досягненню поставленої мети. Пріоритети можна розглядати як формалізацію призначення різної ваги властивостям з метою надати більшу важливість одним властивостям і меншу — іншим. Вони є важливим елементом при формуванні стратегії і прийнятті рішень. Пріоритети — це вид ієрархії, коли певним цілям віддають перевагу порівняно з іншими. При цьому керуються як політичною доцільністю, так і вимогами суспільства, поточним моментом, результатами формального аналізу.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Вагомий внесок у розробку теоретико-методологічних та організаційно-практичних засад розвитку національної аграрної політики внесли такі вчені, як В. Амбросов, В. Андричук, О. Бородіна, П. Гайдуцький, В. Геєць, О. Гойчук, Б. Данилишин, О. Дацій, М. Дем'яненко, С. Дем'яненко, В. Зіновчук, М. Калінчик, С. Кваша, І. Кириленко, М. Корецький, І. Лукінов, Ю. Лупенко, П. Макаренко, А. Малиновський, М. Малік, В. Мартянов, В. Месель-Веселяк, О. Могильний, Г. Мостовий, В. Нелеп, Т. Осташко, О. Онищенко, Б. Панасюк, Б. Пасхавер, Г. Підлісецький, П. Руснак, В. Рябоконт, П. Саблук, М. Сахацький, В. Ситник,

В. Трегобчук, М. Хвесик, Є. Ходаківський, М. Хорунжий, Г. Черевко, В. Шиян, О. Шпичак, В. Юрчишин та ін.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— визначити основні пріоритети державної аграрної політики;
— обґрунтувати концептуальні підходи до реалізації ключових пріоритетів аграрної політики.

РЕЗУЛЬТАТИ

Без урахування довгострокових пріоритетів, тобто в умовах відсутності єдиної стратегічної лінії, без суттєвого аналізу ефективності витрат бюджетних коштів за попередній період та прогнозування подальших наслідків заходи аграрної політики не мають належної ефективності, що підтверджується багаторічним вітчизняним досвідом. Продовольство — це перша життєва потреба людини, яку можна розглядати як один із виробничих ресурсів країни. Тому якість і кількість продуктів харчування визначають стан здоров'я населення, або здатність трудових ресурсів стати більш ефективними. Не проводиться ефективна аграрна політика — погіршується здоров'я населення, зменшується його абсолютна активна чисельність, знижується продуктивність праці у всіх галузях економіки. Вигода або втрата проведення аграрної політики залежить від підтримки здоров'я населення як основи функціонування національної економіки.

Тому в законодавчому порядку має бути визначена система пріоритетів у сфері аграрної політики держави. Загалом у якості пріоритетних завдань аграрної політики найчастіше виділяють формування висококонкурентного аграрного виробництва і забезпечення

продовольчої безпеки [1, с. 72; 2, с. 37]. В Україні на даний час основним нормативно-правовим документом у сфері регулювання аграрної політики є Закон України "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року", яким встановлено, що державна аграрна політика спрямована на досягнення таких стратегічних завдань, як гарантування продовольчої безпеки держави; перетворення аграрного сектора у високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому та зовнішньому ринку сектор економіки країни; збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності нації; розвиток сільських територій та вирішення соціальних проблем на селі.

Основними пріоритетами державної аграрної політики визначено:

— створення умов для реалізації та захисту прав селян на землю, формування ринкових земельних відносин, охорони земель;

— посилення соціального захисту сільського населення, встановлення заробітної плати та пенсійного забезпечення працівників сільського господарства не нижче середнього рівня у галузях економіки країни;

— створення рівних умов для функціонування різних організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі, які сприяють гармонізації інтересів власників та найманих працівників;

— розроблення державних та регіональних програм комплексного розвитку сільських територій, удосконалення державної підтримки розвитку підприємництва, з метою вирішення проблеми зайнятості сільського населення;

— державна підтримка розвитку конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва на основі кооперації та інтеграції;

— запровадження сучасних механізмів і методів формування прозорого ринку сільськогосподарської продукції та продовольства, капіталу, зокрема виробничих ресурсів, та робочої сили;

— державна підтримка суб'єктів аграрного сектора шляхом концентрації державних ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку, формування сприятливої цінової, фінансово-кредитної, страхової, податкової та бюджетної політики, забезпечення раціональних внутрішньогалузевих і міжгалузевих економічних відносин;

— створення сприятливих умов для реалізації експортного потенціалу аграрного сектора економіки;

— державна підтримка підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації спеціалістів, виконання наукових досліджень для аграрного сектора;

— створення умов для закріплення в сільській місцевості кваліфікованих спеціалістів сільського господарства, освіти, культури, охорони здоров'я та побутового обслуговування;

— державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників, які використовують меліоровані землі,

особливо щодо утримання внутрішньогосподарських меліоративних систем та оплати електроенергії, що витрачається для подачі води для поливу;

— удосконалення системи державного управління, ефективного поєднання загальнодержавної і регіональної політики в аграрному секторі [4].

Наявність такого Закону є позитивним явищем з точки зору визнання в державній політиці необхідності формування чіткої та визначеної стратегії щодо розвитку агропромислового комплексу як пріоритетної сфери національної економіки та основи функціонування держави. Проте безпосередньо Закон має ряд зауважень та пропозицій щодо його змісту і суті, врахування яких, як вбачається, дало б змогу суттєво підвищити ефективність державної аграрної політики.

Окремі положення Закону засвідчують дещо обмежене та непослідовне розуміння аграрної політики. Так, у ст. 2 Закону гарантування продовольчої безпеки держави віднесено до стратегічних цілей аграрної політики, проте у ст. 1 при визначенні напрямів, на яких зосереджуються основні складові аграрної політики, необхідність формування продовольчої безпеки не зазначається. При широкому спектрі галузей та сфер діяльності, на які поширюється аграрна політика, визначені у ст. 3 Закону основні її пріоритети стосуються виключно питань розвитку сільського господарства. Водночас формування продовольчої безпеки, яке визнано стратегічною метою аграрної політики, потребує врахування значно ширшого кола питань, пов'язаних, зокрема, із заготівлею, зберіганням, переробкою, реалізацією продовольчої продукції, її якістю, безпекою та іншим, про що детальніше йтиметься нижче [5, с. 25].

Отже, як випливає з вищезазначеного, основним пріоритетом аграрної політики повинно стати формування продовольчої безпеки держави. Інші завдання, навіть першочергового характеру, варто розглядати як складові зазначеного пріоритету. З метою вирішення проблеми продовольчої безпеки, найбільш необхідною є розробка нової державної аграрної політики, яка має визначити стратегічні орієнтири та завдання розвитку агропродовольчої сфери країни з одночасною розробкою основних механізмів їх реалізації. Вказана політика повинна мати системний характер функціонування, охоплюючи не тільки агропродовольчу сферу, а й питання здорового харчування населення, якості та безпеки продовольства, розвитку сільських територій, наукового забезпечення вказаних процесів та ін.

Існує потреба у формуванні та реалізації структурованої аграрної політики, основними елементами якої, на думку О.Є. Жоголевої, є продовольча, сільськогосподарська, агропромислова і зовнішня аграрна політика. Значення даної структуризації полягає в розумінні аграрної політики як єдиного цілого, що складається з чотирьох взаємозалежних частин. Завдання науки полягає не в констатації функцій окре-

мих органів управління агропродовольчою сферою, а в осмисленні системи об'єктів впливу держави в рамках аграрної політики з тим, щоб у подальшому визначити шляхи перетворення інституційної системи вказаної сфери відповідно до повніших уявлень про дану систему [3, с. 43—44].

Аграрна політика держави повинна бути комплексною, передбачати тісний взаємозв'язок між усіма її структурними елементами, що дасть можливість досягти максимального ефекту від реалізації цієї політики в процесі формування продовольчої безпеки держави.

Кожен структурний елемент аграрної політики має одну основну мету — забезпечення продовольчої безпеки держави, яка конкретизується за кожним із напрямів. Так, для сільськогосподарської політики основною метою, яка забезпечує продовольчу безпеку, є підвищення ефективності аграрного виробництва та стабілізація доходів аграрних товаровиробників; для агропромислової політики — підвищення ефективності галузей, пов'язаних із сільським господарством. Для продовольчої політики — це забезпечення гарантованого доступу населення до продовольства, в т.ч. шляхом створення механізмів адресної допомоги малозабезпеченим його верствам; для політики у галузі харчування — створення умов, що забезпечують задоволення потреб різних груп населення в раціональному харчуванні; для політики у сфері якості та безпеки продовольства — формування надійної системи контролю за якістю та безпекою продуктів харчування на всіх стадіях їх виробництва; для зовнішньоекономічної політики — підвищення рівня доходів агропродовольчої сфери від зовнішньоторговельних угод.

При реалізації аграрної політики враховується не лише економічний аспект, як це має місце в даний час, оскільки, наприклад, сільський розвиток не може бути врахований у зазначеному аспекті. Безробіття в сільській місцевості пов'язане не тільки з виробництвом продовольства, а й з розвитком сільської промисловості, сфери послуг і т.д. Тому мають враховуватися такі важливі складові, як стан оточуючого середовища і добробут населення. При формуванні аграрної політики необхідно враховувати також той факт, що продовольча політика, яка стимулює виробництво переважно м'ясо-молочних продуктів та ігнорує виробництво фруктів і овочів, є не тільки несприятливою для оточуючого середовища, але і протиріччю завданням у галузі харчування [6, с. 322]. Раціональне харчування передбачає більше споживання овочів і фруктів у поєднанні з меншим вживанням насичених жирів з м'яса і молочних продуктів.

Отже, у якості ключових пріоритетів аграрної політики пропонується розглядати продовольчу безпеку та сталий сільський розвиток. До складу пріоритетних доцільно також віднести питання формування конкурентного аграрного виробництва, якості і безпеки продовольства.

Система пріоритетів і завдань аграрної політики будуватиметься за моделлю "дерева цілей", тобто побудови ієрархії підділей та завдань, які декомпозують цілі вищого рівня і в комплексі забезпечують досягнення визначених пріоритетів. З огляду на наявність двох ключових пріоритетів — формування продовольчої безпеки та забезпечення сталого сільського розвитку — створюються два відповідних "дерева цілей".

Формування наступних рівнів проводиться з урахуванням правила поділу основних цілей відповідно до логіки розвитку досліджуваних цільових блоків. Ціннісні орієнтації та системні установки сільського населення можуть диференціюватися за окремими територіями. Крім цього, кожен регіон характеризується власною специфікою та наявним потенціалом. Тому структура "дерева цілей" у різних регіонах може видозмінюватися. Її формування варто проводити на основі широких громадських обговорень населенням відповідної території, що забезпечить не лише правильність визначення цілей, а й консолідацію територіальної громади у процесі їх досягнення.

ВИСНОВКИ

Кожне із завдань включає в себе відповідний набір дій, потрібних для виконання завдань, досягнення результатів і поставлених цілей. Таким чином, при побудові "дерева цілей" як інструменту формування стратегії аграрної політики система цілей має охоплювати усі аспекти проблеми, вирішення яких у сукупності сприятиме реалізації пріоритетів аграрної політики. При цьому на всіх рівнях формується набір кількісних і якісних індикаторів, визначаються ризики і припущення, які можуть перешкодити або, навпаки, сприяти досягненню цілей.

Література:

1. Дем'яненко С., Свідерська І. До питання про стратегію розвитку аграрної політики України // Економіка України. — 2004. — № 8. — С. 72—79.
 2. Донбас у XXI столітті. Уроки реформ. Стратегія розвитку (Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку Донецької області на період до 2020 року). — Донецьк: Донецька обл. держ. адмін-я, 2002. — 40 с.
 3. Жоголева Е.Е. Разработка приоритетов аграрной политики России: дис. ... д-ра. эконом. наук. — М., 1997. — 256 с.
 4. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18 жовтня 2005 року № 2982-IV // Урядовий кур'єр від 16.11.2005. — № 218.
 5. Стан економічної безпеки України у 2007 році. — К.: Мінекономіки України, 2008. — 30 с.
 6. Food and health in Europe: a new basis for action / Edited by: A. Robertson, C. Tirado, T. Lobstein, M. Jermini, C. Knai, J.H. Jensen, A. Ferro-Luzzi and W.P.T. James. — WHO Regional Publications, European Series, No. 962004, 2003. — 388 p.
- Стаття надійшла до редакції 11.02.2010 р.*