

О. В. Алейнікова,
к. е. н., доц., докторант, Класичний приватний університет

ТРАКТУВАННЯ СУТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРОПРОДОВОЛЬЧОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ

Наведено і проаналізовано сучасні тлумачення сутності категорії державного регулювання агропродовольчого сектора. Висвітлено то-тожні наукові позиції та відзначено розбіжності у викладах дослідників.

Resulted and analysed modern interpretations of category of state adjusting of agrarian food sector. Identical scientific positions are lighted up and marked divergence in laying out of researchers.

Ключові слова: агропродовольчий сектор, аграрна політика, державне регулювання, економічна система, ринкова економіка.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Держава, використовуючи сукупність важелів впливу на економіку, може стимулювати або стримувати розвиток певних виробничих відносин, розвивати або гальмувати підприємницьку діяльність, тобто відігравати прогресивну або регресивну роль у розвитку тієї чи іншої економічної системи. У теорії державного регулювання економіки більшість авторів наголошують на необхідності системного підходу до вибору засобів та методів впливу держави на суб'єктів економічних відносин. "Регулюванню підлягають складні процеси життєдіяльності суспільства, на які нездатні ефективно впливати окремі важелі або будь-які їх вибіркові незбалансовані комбінації. Результативність державного регулювання підвищується, якщо ці важелі застосовуються не випадково чи під тиском груп спеціальних інтересів і кон'юнктури, а системно, виходячи з довгострокових цілей і поточних завдань соціально-економічного розвитку" [1, с. 66—67].

Нині державний регуляторний вплив на розвиток аграрного сектора економіки в Україні залишається, з одного боку, доволі значним, а з іншого — недостатньо ефективним. Результати наукових досліджень не завжди збігаються з засадами ринкової економіки і концепцією аграрної політики, не досягнуто системної цілісності у практиці формування ефективного механізму державного регулювання агропродовольчого сектора економіки.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Останнім часом зросли комплексність і науково-теоретичний рівень досліджень із тематики державного

регулювання. Свідченням цього є наукові публікації В. Андрійчука, П. Гайдучого, В. Галушко, С. Дем'яненка, М. Корецького, Ю. Лупенка, О. Могильного, Т. Осташко, Г. Черевка, В. Юрчишина.

МЕТА СТАТТІ

Із розширенням тематики досліджень виникає об'єктивна необхідність в уточненні теоретичного змісту категорій і термінів державного регулювання з метою підвищення ефективності його практичного застосування до аналізу агропродовольчого сектора економіки в ринкових умовах. Виникає необхідність уточнити наукову сутність категорії державного регулювання агропродовольчого сектора економіки України, виявити ідентичне та відмінне в термінах, що існують і використовуються.

РЕЗУЛЬТАТИ

Актуальним уточнення змісту державного регулювання є через те, що у спеціальній літературі з проблем розвитку АПК зустрічається вільне трактування та інколи ототожнення таких категорій, як "державне регулювання" і "державне управління", "форми, методи та інструменти державного регулювання" тощо.

О. Могильний зазначає, що у деяких випадках дослідники не розрізняють категорій "управління" і "регулювання", не помічаючи суттєвих відмінностей між ними. Ці економічні категорії формально є схожими, але не тотожними за характером процесів, на які вони поширюються, задіяним при цьому інструментарієм, потребою в ресурсах і очікуваними результатами [2]. На думку В. Андрійчука, під державним регулюванням слід розуміти систему

економічних, фінансових, юридично-правових, організаційних і соціальних заходів, здійснюваних державою для ефективного і стабільного розвитку сільськогосподарського виробництва та повного забезпечення населення якісним продовольством за прийнятними ринковими цінами [3]. О. Зінченко вважає, що державне регулювання агропродовольчого сектора можна розглядати як систему заходів впливу на нього з метою створення оптимальних умов розвитку. Часто державне регулювання сільського господарства ототожнюють із підтримкою його. Проте це не одне й те саме, оскільки регулювання може бути спрямоване не тільки на збільшення виробництва, а і на його обмеження [4].

Під державним управлінням агропродовольчим сектором економіки варто розуміти безпосередній і систематичний, постійний управлінський вплив на установи агропромислового комплексу, здійснюваний переважно за допомогою адміністративних методів. Державне управління має обмежуватися рамками державної власності та його об'єктів, стосовно яких держава, в особі органів державного управління, правомочна здійснювати як функції управління власністю, так і функції оперативного управління, якщо це передбачено установчими документами. Щодо підприємств інших форм власності, то таке втручання не повинно мати місця і може розглядатися як пряме обмеження підприємницької діяльності.

Під державним регулюванням агропродовольчого сектора економіки варто розуміти опосередкований, тобто здійснюваний переважно економічним стимулюванням, управлінський вплив на соціально-економічні процеси (розподіл, обмін і споживання) як у державному, так і приватному секторах агропродовольчого сектора економіки. Об'єктами державного регулювання, незалежно від їхнього правового статусу, виступають усі установи галузі.

Незважаючи на зазначені відмінності між державним управлінням і державним регулюванням, об'єднує їх те, що вони реалізуються через єдину систему законодавства і прерогативи органів державного управління галуззю. Ця система у своїй сукупності являє собою цілісний механізм реалізації аграрної політики держави. В Україні, незважаючи на ухвалений закон "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року", офіційне тлумачення змісту аграрної політики поки що відсутнє. Зміст аграрної політики визначається цілями, що постають перед державними органами, а також засобами та інструментами їхньої реалізації.

Задачами державного регулювання економіки є:

— забезпечення економічного росту, який визначає прогрес економіки держави або регіону. Економічне зростання передбачає збільшення виробництва, підвищення продуктивності праці, формування раціональної структури попиту й асортименту продукції;

— забезпечення сталості розвитку виробництва завдяки стабільності ринкових цін, запобіганню та стримуванню гіперінфляції, підтримку стабільності трудової зайнятості, запобігання появі безробіття, забезпечення збалан-

сованості доходів і витрат у бюджеті й зовнішній торгівлі, попередження появи великого бюджетного дефіциту, зовнішнього боргу або негативного сальдо в зовнішній торгівлі, забезпечення балансу між валовою пропозицією та валовим попитом;

— забезпеченні економічної справедливості. У звичайному розумінні це означає справедливий розподіл суспільного багатства, але як одна з економічних функцій держави економічна справедливість являє собою також справедливість розподілу доходів серед членів суспільства, надання рівних шансів на ринку, справедливість ринкової конкуренції і т. ін.

Досвід використання методів державного регулювання в економіках розвинутих зарубіжних країн показує, що кожний з них може забезпечити успіх у вирішенні ряду проблем, але водночас може породити і низку інших проблем або ускладнити їх вирішення. Ця обставина примушує державу шоразу порівнювати позитивні результати з негативними й обирати оптимальний варіант свого втручання в економіку. Поєднання методів і засобів державного регулювання економіки повинно максимально враховувати політичні та соціально-економічні процеси в країні, питому вагу державної власності, рівень підприємницької активності ринкових суб'єктів, розвиток ринкової інфраструктури тощо.

Найбільш містким поняттям теорії державного регулювання економіки є "модель" (фр. *modele* — зразок, взірць) — абстрактний образ, що відбиває основні риси явища, яке вивчається, і передбачає використання процедур абстрагування та ідеалізації.

Моделей державної участі в економіці стільки, скільки існує комбінації основних цілей та відповідних їм методів регулювання, зумовлених конкретною ситуацією у країні в той або той період часу з урахуванням соціальних, політичних, національних, релігійних, психологічних та інших факторів. Отже, під моделлю державного регулювання економіки необхідно розуміти систему базових цілей і методів їх досягнення.

Будь-яка модель потребує конкретного механізму регулювання. В економічній літературі нагромаджується різне трактування механізму державного регулювання економіки. На наш погляд, механізм — це цілісна діалектична сукупність взаємопов'язаних, взаємозумовлених і цілеспрямованих принципів, функцій, методів, форм та інструментів державного регулювання економіки, спрямована на узгодження інтересів економічних суб'єктів держави.

Важливе місце в механізмі державного регулювання агропродовольчого сектора посідають принципи (лат. *principium* — основа, начало) — вихідні положення, основні правила впливу державних органів на економіку за врахування конкретних умов господарювання з метою забезпечення її ефективного функціонування. Дотримання науково-обґрунтованих принципів забезпечує ефективне виконання державою своїх економічних функцій. Сьогодні можна констатувати, що немає єдиного підходу до формулювання принципів державного регулювання аграрного сектора економіки.

Механізм реалізації заходів дер-

жавного регулювання економічних процесів у агропродовольчій сфері повинен ґрунтуватися на основоположних принципах, які також є складовим елементом концепції державного регулювання агропродовольчого сектора економіки. В науковій літературі зазначається, що "принципи як поняття теорії зумовлюються певними законами, відображають сутність та реальність процесів управління. Вони є результатом наукового пізнання, формуються людьми, враховують ступінь дослідженості закономірностей та відносин в управлінні. Безпосередньо на практиці принципи набувають характеру норми, правила, яким треба керуватися в управлінській діяльності" [5, с. 116].

Вченими пропонується достатньо розгалужена класифікація принципів державного регулювання в залежності від обраного критерію [5, с. 117—118]. Для забезпечення виконання державною сукупності регуляторних функцій щодо аграрних товаровиробників необхідне, в першу чергу, дотримання наступних принципів:

— принцип цілеспрямованості — означає відповідність елементів системи визначеній меті. Цілеспрямованість надає регулюванню активного характеру, уможлиблює перехід до стратегії економічного зростання;

— принцип системності — полягає у тому що, з одного боку, економіку розглядають як єдиний об'єкт регулювання, а з іншого, — як сукупність порівняно самостійних підсистем. Системність передбачає певну черговість у виконанні заходів державного регулювання стосовно окремих об'єктів регулювання;

— принцип адекватності — характеризує максимальне наближення теоретичної моделі механізмів державного регулювання агропродовольчої сфери до об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку економіки. Запобігання втрати адекватності досягається через уточнення мети при зміні обставин, орієнтацію на постійне оновлення, урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень;

— принцип альтернативності регулювання — ґрунтується на потребі прийняття альтернативних рішень у разі існування якісно різних варіантів розвитку галузі. Головна проблема практичного втілення цього принципу полягає у відокремленні тих варіантів розвитку, які можуть бути здійсненими, від тих, які неможливо реалізувати;

— принцип об'єктивності — полягає в тому, що нормативні документи державного регулювання агропродовольчої сфери повинні розробляти на основі статистичних даних, офіційних даних центральних і місцевих органів виконавчої влади, результатах наукових досліджень;

— принцип науковості — забезпечує постійне удосконалення методології та використання світового досвіду в галузі регулювання агропродовольчої сфери економіки.

Принципи державного регулювання знаходять свій прояв у конкретних механізмах реалізації тих чи тих функцій держави. Своєю чергою, функції регулювання значним чином визначаються закономірностями економічної системи. Поняття

системи досить відоме, як і поняття функції (лат. *functio* — виконання) — діяльність, обов'язок, праця. Функція — дуже зручний для побудови активної організаційної системи параметр. Яка функція, така і система, що забезпечує її реалізацію. Від функції логічним є перехід до цілісної системи, якою, власне, і є державне регулювання.

Основними функціями державного регулювання агропродовольчого сектора, на наш погляд, є: цільова; нормативна (регламентуюча); стимулююча; координаційна (інтересів між товаровиробниками і споживачами сільськогосподарської продукції, сировини та продовольства); соціальна; коригуюча; формування конкурентного середовища на всіх аграрних ринках і підтримка сталого розвитку галузі через забезпечення стабільності попиту на харчові продукти і сільськогосподарську сировину; підтримка вітчизняних експортерів агропродовольства на зовнішніх ринках; фінансування головних напрямів науки щодо проблем розвитку галузі; контролююча.

Визначені основні функції державного регулювання агропродовольчого сектора економіки реалізуються суб'єктами регулювання. Для їх виконання суб'єкт повинен володіти відповідними господарськими ресурсами чи засобами, які він може використовувати для здійснення регуляторної діяльності, а також методами реалізації функцій регулювання.

Радикальна відмова держави від функцій, які здійснювалися нею до початку реформ, певною мірою була виправданою, оскільки в разі консервації переважно адміністративних методів управління агропродовольчим сектором органи влади втручалися б у діяльність підприємств галузі. Держава б і надалі давала їм виробничі завдання, прикріплювала споживачів сільськогосподарської продукції до її виробників, встановлювала рівень цін і рентабельності, регламентувала порядок розподілу доходів і одержання матеріально-технічних ресурсів, контролювала виробничу діяльність у галузі за допомогою всеосязних норм і нормативів. Це суперечило б проголошеному курсу на економічну свободу суб'єктів господарювання, лібералізацію ринків, розвиток приватної ініціативи та конкуренції, а також нововведеному правовому порядку в Україні, згідно з яким органи державної влади та її посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією України та її законами [6, с. 16].

Державне регулювання агропродовольчого сектора економіки здійснюється практично в усіх країнах. Водночас організація управління аграрною сферою різних країн свідчить, що його принципи, форми і методи багато в чому залежать від численних чинників, пов'язаних з рівнем розвитку виробничих сил, природно-кліматичними умовами, соціально-культурними традиціями тощо. Тому державне регулювання агропродовольчого сектора економіки в Україні, як складною виробничо-економічною системою, повинно ґрунтуватися на діалектичному, науково обґрунтованому поєднанні принципів, форм і методів регулювання.

У довідковій літературі часто під методами (грец. *metodos* — шлях дослід-

ження — засіб досягнення якої-небудь мети, розв'язання конкретного завдання, спосіб дії) державного регулювання економіки розуміють сукупність засобів, прийомів впливу державних органів на соціально-економічні процеси для досягнення поставлених цілей і завдань [7]. Існують й інші визначення методів державного регулювання економіки, проте вони близькі за змістом до наведеного. Найбільш дискусійними у теорії є питання щодо класифікації методів державного регулювання. У переважній більшості наукових досліджень методи регулювання економіки за формами класифікують на прямі й опосередковані. І якщо ця класифікація особливих дискусій серед науковців не викликає, то класифікація за засобами впливу — одна з найбільш гострих і незроз'язаних теоретичних проблем.

А. Бабашкіна умовно класифікує методи на загальні (методи пізнання, системний метод, теорія суспільного відтворення), часткові (статистичні та економіко-математичні) і спеціальні (балансовий, програмно-цільовий, нормативний) методи. О.Мордвінов називає правові, адміністративні, організаційно-економічні, економічні та соціально-психологічні методи [8]. О.Могильний до методів відносить економічні, інституційно-правові, організаційні та соціальні. М.Латинін запропонував таку класифікацію методів: нормативно-правові, фінансово-економічні, адміністративні, організаційні, науково-методичні та інформаційно-освітні. Таким чином, можна зробити висновок, що серед методів державного регулювання агропродовольчого сектора є деяка спільність, проте немає чіткої їх класифікації.

В основу класифікації методів державного регулювання, запропонованої авторським колективом під керівництвом О. Зінченка, покладено чіткі та зрозумілі критерії, що дозволяє комплексно охопити всі складові галузі як системи. Так, за методами регулювання виокремлюють адміністративні та економічні; за характером регулювання — прямі та опосередковані; за галузями регулювання — рільництво, тваринництво тощо; за сферами регулювання — виробництво, споживання, доходи, ціна і ринки, соціальний розвиток і структурна політика; за впливом на виробництво і торгівлю — ті, що не впливають чи мінімально впливають, обмежують виробництво і мають значний вплив; за видами торгівлі — зовнішня і внутрішня торгівля.

Щодо застосування методів державного регулювання, то найгостріші дискусії нині тривають навколо економічних методів державного регулювання (бюджетного, фінансово-кредитного, податкового, страхового, митно-тарифного, амортизаційного). І це цілком зрозуміло, адже саме чітко визначені й стабільні економічні методи регулювання дають можливість осмисленого вибору суб'єктами господарювання своєї поведінки на аграрному ринку. За роки реформування адміністративно-командної системи економічний механізм планової економіки зруйновано, а новий ще перебуває на стадії формування. Серцевинною адміністративно-командної системи управління були директивне планування виробництва сільськогосподарської продукції та її

централізована заготівля державою. На початок періоду трансформації господарського механізму роль і значення інститутів плану надзвичайно спрощувалися, протиставлялися як фундаментально несумісні.

Важливе значення в аналізі механізму державного регулювання агропродовольчого сектора має тлумачення інструментів (лат. instrumentum — знаряддя, за допомогою якого можна здійснити дію) цього механізму. Що стосується форм державного регулювання, то, на жаль, немає чіткої ясності ні в загальному розумінні цього поняття, ні в конкретних формах. Часто конкретні форми державного регулювання ототожнюються з його методами або з видами економічної політики. У довідковій літературі форма (лат. forma — зовнішнє окреслення, вираження будь-якого змісту) державного регулювання економіки — конкретні засоби впорядкування державою процесів економічного розвитку. Форми державного регулювання економіки у вигляді його засобів і методів формують інструментарій впливу держави на соціально-економічні процеси.

Вибір форм державного регулювання, їхнє поєднання і використання — об'єктивно зумовлений процес, пов'язаний із цілями економічної політики держави. Набір цих форм може бути одним у різних країнах, але їхнє поєднання, пріоритетність, спрямованість використання залежать від соціально-економічної специфіки періоду розвитку країни. Практика засвідчує, що форми державного регулювання мають адміністративний і економічний характер.

В Україні у процесі трансформації економічної системи можна виокремити декілька форм державного регулювання. У плановій економіці здійснювалося директивне планування, в ринкових умовах доцільно застосовувати індикативне планування, стратегічне планування, програмування, прогнозування і державні замовлення.

Сучасний стан АПК, особливо сільського господарства, не дозволяє обійтися обмеженою кількістю ключових завдань державної аграрної політики щодо підвищення ефективності й стимулювання розвитку агропродовольчого сектора економіки. У даному випадку об'єктивною необхідністю є виокремлення в ній певної кількості цільових завдань, послідовність розгляду яких не повинна ототожнюватися з їх ранжуванням за місцем і значенням. За всієї їх специфічності вони мають розглядатися як такі, що невиконання хоч би одного з них негативно впливатиме на освоєння всієї державної програми і означатиме наявність у ній прорахунків і помилок, а відтак, недосконалість організації її здійснення.

Стратегічним завданням державної аграрної політики України на сучасному етапі є, насамперед, формування ефективного конкурентоспроможного агропродовольчого сектора економіки, здатного забезпечити продовольчу безпеку країни та нарощування експорту окремих видів сільськогосподарської продукції і продовольства, що збільшить внесок аграрного сектора в економіку країни.

Основою для підвищення ефективності виробництва в агропродовольчому секторі економіки та доходів сільського господарства є розбудова і роз-

виток інфраструктури аграрного ринку, зростання технологічного рівня аграрного виробництва, впровадження ресурсозберігаючих та екологічно чистих технологій шляхом підтримки відповідних досліджень і впровадження системи консультування виробників агропродовольчого сектора економіки.

ВИСНОВКИ

У межах дослідження механізму державного регулювання дано тлумачення всіх складових: моделей, принципів, функцій, методів, інструментів і форм. З них можна сформулювати будь-який конкретний ефективний механізм регулювання, якщо кожному елементу надати конкретний зміст і ув'язати всі конкретні елементи в діючу систему.

Розвиток теорії державного регулювання агропродовольчого сектора економіки потребує подальшого уточнення понятійно-категоріального апарату. Розв'язання цього питання дозволить вийти на якісно новий рівень наукового обґрунтування, ухвалення і реалізації державних управлінських рішень в аграрній сфері. З іншого боку, вжиті заходи і напрями державної регуляторної політики сприятимуть підвищенню ефективності господарської діяльності товаровиробників агропродовольчого сектора економіки.

Таким чином, як засвідчує світова і вітчизняна практика, розробити ефективний механізм державного регулювання агропродовольчого сектора економіки в контексті потреб формування якісно нової парадигми розвитку державної аграрної політики досить складно, враховуючи розбіжності у трактуванні понятійно-категоріального апарату.

Сьогодні важливо сформулювати ефективний економічний механізм державного регулювання на єдиній методологічній базі цільових державних програм стимулюючого характеру з урахуванням дотримання принципів і методів ринкової економіки.

Література:

1. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: монографія. — Київ: Вид-во УАДУ, 2002. — 392 с.
2. Могильний О.М. Регулювання аграрної сфери. — Ужгород, 2005. — С. 49—50.
3. Андрійчук В.Г. Економіка аграрних підприємств: підручник — 2-е вид. — К., 2002. — с. 594.
4. Зінченко А.П., Назаренко В.И., Шайкин В.В., Гатаулин А.М., Киселев С.В. Аграрная политика: учеб. пособие. — С. 82—83.
5. Державне управління і менеджмент: навч. посібник у таблицях і схемах / Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. — Харків, 2002. — 492 с.
6. Концепція економічної безпеки України / Кер. проекту В.М.Гаєць. — К.: Логос, 1999. — С. 26.
7. Генеза ринкової економіки: Терміни. Поняття. Персоналії: навч. екон. словник-довідник. — Львів, 2004. — С. 72.
8. Мордвінов О.Г. Управління аграрним природокористуванням в умовах ринкової трансформації: Монографія. — К., 2000. — С. 82—84.

Стаття надійшла до редакції 01.03.2010 р.