

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів

О. В. Жемойда

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ
СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА**

Навчальний посібник

**Київ
2013**

УДК 351:631.1(075.8)

Ж53

*Схвалено Вченою радою Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
(протокол № 1 від 28 лютого 2013 р.)
та Науково-методичною радою Національної академії державного управління
при Президентіві України (протокол № 36 від 16 квітня 2013 р.)*

Автор

О. В. Жемойда, кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри державного управління Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Укладач

О. В. Ярошенко, начальник відділу організаційного забезпечення та моніторингу якості навчання Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ.

Рецензенти :

А. А. Попок, доктор наук з державного управління, професор, віце-президент НАДУ;

М. С. Орлів, кандидат економічних наук, заступник директора Інституту – начальник відділу програмного забезпечення та інноваційних технологій Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ.

Жемойда О. В.

Ж53 Державне управління у сфері сільського господарства : навч. посіб. / О. В. Жемойда ; уклад. О. В. Ярошенко. – К. : НАДУ, 2013. – 56 с.

Навчальний посібник підготовлено в межах Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, які здійснюють навчання в Національній академії державного управління при Президентіві України.

Висвітлено основи державного управління у сфері сільського господарства.

Призначений для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, а також для професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади в системі підвищення кваліфікації.

УДК 351:631.1(075.8)

Видано на замовлення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президентіві України для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”.

ЗМІСТ

Вступ.....	4
1. Причини державного регулювання сільськогосподарського виробництва, суть та цілі аграрної політики держави	5
2. Економічні наслідки застосування окремих інструментів регулювання вітчизняного аграрного сектору	15
3. Інструменти регулювання зовнішньої торгівлі агропродовольчою продукцією	18
4. Інструменти регулювання внутрішнього агропродовольчого ринку за умови існування міжнародної торгівлі.....	22
5. Регулювання світової торгівлі агропродовольчою продукцією в рамках СОТ	24
6. Основні підходи до оцінки рівня державної підтримки аграрного сектору.	27
7. Засади формування аграрної політики в Україні.....	30
8. Концепція економічної політики держави та її основні критерії.....	31
9. Групи інтересів в аграрній політиці.	37
10. Проблеми продовольчої безпеки в Україні.	41
11. Місце аграрної політики в програмі економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”	44
Рекомендована література	46
Додатки.....	49

ВСТУП

Останнім часом в економічній літературі ведеться дискусія щодо визначення ролі держави в розвитку АПК на Україні. Окремі економісти-аграрники відстоюють такі методичні підходи, коли в сучасних економічних умовах слід широко використовувати тільки переваги ринкової теорії управління, яка ґрунтується на принципах лібералізму, у той час як інші на основі оцінки реального стану виробничих процесів в аграрному секторі виступають за державне регулювання АПК. На нашу думку, варто погодитись з тими вченими-економістами, які твердять, що на етапі переходу до ринкової економіки пріоритетне значення повинно мати державне регулювання економіки. Його оптимальне поєднання з ринковими регуляторами в сучасних умовах зможе забезпечити найбільш прискорений вихід аграрного сектора з кризи.

Для кожної конкретної країни у певний період її історичного розвитку складається одна з трьох типових ситуацій:

- 1) існує дефіцит сільськогосподарської продукції;
- 2) попит на неї і пропозиція відносно збалансовані;
- 3) пропозиція сільськогосподарської продукції перевищує попит на неї.

Зрозуміло, що у всіх випадках держава не може проводити однакову політику відносно агросектору. Перша і третя ситуації вимагають активнішого втручання держави в аграрне виробництво. В Україні склалася ситуація дефіциту сільгосппродукції, а враховуючи ресурсний потенціал, в найближчому майбутньому роль держави і її органів повинна бути особливо активною і спрямованою на стимулювання виробництва і збільшення пропозиції товарної продукції.

Дана стратегічна ціль аграрної політики в Україні суттєво відрізняється від САП країн Європейського Союзу. Основною складовою механізму державного регулювання є методи державного регулювання, під якими потрібно розуміти способи впливу держави через законодавчі і виконавчі органи на сферу підприємництва, інфраструктуру ринку, некомерційний сектор економіки з метою створення або забезпечення умов їхньої діяльності відповідно до національної економічної політики. Дослідженням встановлено, що основними методами державного регулювання розвитку АПК України є фінансово-економічні, організаційно-адміністративні, інституційно-правові та соціально-психологічні.

На сучасному етапі процес державного регулювання розвитку агропромислового комплексу України передбачає визначення цілей розвитку галузі на основі з'ясування її поточного стану, формування стратегії досягнення цілей, реалізацію обраної стратегії та оцінку досягнутих результатів.

1. ПРИЧИНИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА, СУТЬ ТА ЦІЛІ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Однією із головних мотивацій аграрних економістів для розширення їх аналізу аграрної політики до сфери політичних інституцій та процесів, а щодо політичних економістів врахування важливості політики, є знаходження сучасних концепцій, котрі будуть як економічно ефективними так і політично прийнятними. Для виконання такого завдання необхідні знання і розуміння функціонування політичних інституцій та поведінки політичних акторів і організацій в головних сферах прийняття політичних рішень, що стосуються сільського господарства.

Ми маємо спробувати побудувати краще розуміння політичних та інституційних факторів, котрі впливають на прийняття рішень в аграрній політиці. Початком процесу вивчення та розробки реформованих концепцій, котрі будуть успішними для покращання політичної реальності, є “Теорія суспільного вибору” (Public Choice Theory), котра у Західній Європі також зветься “Новою політичною економією”. Цей підхід також передбачає використання таких економічних теорій як “Конкуренція між політичними партіями” (Party Competition – Downs, 1957), “Колективної дії” (Collective Action – Olson, 1968), “Бюрократії” (Bureaucracy – Niskanen, 1971), та інших.

Однак ми маємо усвідомлювати, що вищеперераховані підходи, котрі відповідають головним принципам “Нової політичної економії”, не завжди приводять до правильного пояснення комплексності та та специфічності прийняття рішень в аграрній політиці. Такі підходи мають бути доповненими, покращені або навіть інколи заміщені іншими теоріями, використовувати додаткові добре відомі підходи, наприклад ті що пропонуються “Еволюційною політичною економією” (Evolutionary Political Economy) або “Наукою про політику” (Policy Science).

Принципи “Теорії суспільного вибору” (Principles of Public Choice Theory). Джеймс Буканан (James Buchanan), лауреат Нобелівської Премії в економічній науці, 1986, за роботу в “Теорії суспільного вибору”, та Гордон Таллок (Gordon Tullock) вважаються головними авторами “Теорії суспільного вибору”. Їхня книга, “Калькуляція можливого” (Calculus of Consent), була надрукована у 1962 році, і до цього часу вважається класичним підручником в цій сфері.

“Теорія суспільного вибору” має справу із дослідженнями політичних рішень, що приймаються на основі економічних принципів. “...Це є поведінка бюрократів суспільного сектору, котрі знаходяться в центрі теорії суспільного вибору. Тоді як від них очікується робота на благо суспільства, впровадження в практику урядових рішень настільки ефективно наскільки це можливо, теоретики суспільного вибору розглядають бюрократів як максимально зацікавлених у власному добробуті, і мотивованих такими факторами як: “заробітна плата, престижний офіс, публічна репутація, ринкова влада, патронаж... і легкість управління своїм підрозділом.”. (Niskanen, W.A. Бюрократія: Службовець чи Керівник? (Лондон: Інститут економічних досліджень, 1973)).

Інші головні аспекти колективних дій, які досліджує “Теорія суспільного вибору”, перераховані нижче:

Конституційний, демократичний уряд (Constitutional, Democratic Government). Теоретики суспільного вибору намагаються дослідити систему державного устрою, в якій члени суспільства визначають свій уряд на основі Конституції. В теорії детально оцінюються досягнення та помилки цієї концепції.

Голосування (Voting). В Теорії суспільного вибору багато уваги приділяється проблемі виборів через голосування. Ті прості підходи для дослідження цього питання, що використовуються сьогодні здаються малоефективними, тому що не завжди досягається поставлена перед ними мета. Тому ведеться пошук та оцінка альтернативних шляхів вирішення цієї проблеми.

Політичні маніпуляції (Political Manipulations). Теорія суспільного вибору охоплює дослідження шляхів і методів спілкування політичних діячів один з одним, з їхніми виборцями та спонсорами для досягненні своїх певних цілей. Торгівля правами на голосування, взаємні політичні послуги (“log-rolling”) і т.п. розглядаються як засоби досягнення соціальних цілей суспільства.

Отримання економічної ренти (Rent-Seeking). Суспільний вибір має справу із використанням та отриманням економічної ренти, що є актом перерозподілу певних матеріальних благ діями уряду за рахунок інших членів суспільства.

Реальність функціонування колективів (The Realities of Collectives). Суспільний вибір оцінює варіанти вирішення багатьох соціальних дилем, котрі виникають внаслідок життя в групі чи в колективі. Ми знаємо, що приватне підприємство не є оптимальним вирішенням питання щодо розподілу соціальних благ. З цієї точки зору не можна робити висновок що уряд здатний зробити таку справу краще. Суспільний вибір ставить за мету визначення і знаходження найкращого рішення із ряду “неоптимальних рішень”.

Політичні уподобання в сільському господарстві та колективна дія (Political preferences in agriculture and collective action). Використання підходів Теорії суспільного вибору може допомогти пояснити, чому у розвинених країнах фермери досягли успіху в захисті своїх інтересів, перебуваючи у меншості порівняно із більшістю, що складається із соціальних груп несільсько-господарського профілю. Розуміння таких концепцій полегшить процеси прийняття рішень в сільському господарстві України, і може покращити конкурентноспроможність національних аграрних виробників.

Ми почнемо з твердження, що таке вдосконалення процесу прийняття рішень є наслідком відносних переваг у ефективності, котрі має сільське господарство при досягненні політичного впливу, у порівнянні з тими соціальними групами котрі можуть бути зацікавленими в менш затратних видах аграрної політики.

Формування інтенсивних та організованих політичних уподобань фермерів може бути причиною для переваг в ефективності. Безповоротні інвестиції, що надходять від певної соціальної групи, можуть діяти як бар’єри для доступу на ринок іншим, і, відповідно, до отримання квазі-ренти (quasi-rent) членами цієї групи. Однак у випадку небажаної економічної еволюції сектору, безповоротні інвестиції можуть стати і бар’єром для виходу із ринку. Це мотивує членів згаданої групи до самоорганізування в ініціативну групу (pressure group), щоб

захистити свою існуючу квазі-ренту шляхом колективної дії. Фермери можуть вважатися групою такого сорту. Зазвичай вони проводять значні безповоротні інвестиції (в фізичний або людський капітал), а потім опиняються перед несприятливими економічними умовами котрі неможливо було передбачити.

По причині значної структурної трансформації сільського господарства що відбувається в індустріальних країнах, економічна ситуація фермерів є прикладом зростання і розвитку організованих політичних уподобань¹. Згідно підходу порівняльних витрат (opportunity costs), для індивідуального фермера є раціональним продовжувати свій визначений вид діяльності, доки його прибутки перевищують альтернативні доходи, які він міг би отримати не займаючись аграрним виробництвом, за вирахунком витрат на укладання контрактів (transaction costs). Оскільки кінцева віддача від вкладених ресурсів є відносно низькою у всьому секторі і характеризується нерівномірністю отримання прибутків, між фермерами зростає солідарність, котра і призводить до колективних дій. Такі дії повинні мати місце у політичному секторі, тому що неполітична колективна дія в рамках ринкового сектору, наприклад, картельні угоди між виробниками, не може розвиватися в сільському господарстві внаслідок його атомістичної структури.

Ці аргументи ілюструють основну причину ефективності сільського господарства щодо здатності до організації в ініціативну групу (pressure group): не існує альтернативних шляхів для отримання квазі-ренти при її розподіленні. І таке питання не вирішується ні індивідуальною, ні колективною дією в рамках ринкового сектору. Це слугує надійною політичною основою для консенсусу між аграрними групами для використання ними механізмів політичної координації, як альтернативного шляху досягнення своїх інтересів.

Однак, висвітлений вище зв'язок між політичними і економічними силами можна знайти і в багатьох інших галузях та соціальних групах. Проте завжди існують багаточисельні інституційні розбіжності між секторами і галузями, і сільське господарство є добре ілюстрованим прикладом таких розбіжностей. Сімейні ферми превалюють в більшості демократичних суспільств, їх кількість зростає і в Україні. Вони презентують спеціальне інституційне утворення, котре є наслідком процесу інституційного вибору, з метою утримання низькими витрат, пов'язаних із налагодженням виробництва.

Разом з тим, цей економічний інститут веде до політичних інституцій, котрі в свою чергу мають певні особливості. Сімейні ферми повинні розглядатися як інтегровані системи прийняття рішень. Внаслідок процесу структурного формування, що вимагає мобільності, такі ферми опиняються у окремому не вигідному становищі. Цей феномен можна пояснити специфічною "аккумуляцією витрат на організацію виробництва" ("cumulation of transaction costs"), внаслідок виключно інституційних причин.

Особлива інституційна структура сільського господарства та її специфічне застосування, враховуючи витрати на укладання контрактів (transaction costs) та налагодження виробництва під час структурних змін, спричинили виникнення

¹ Hagedorn, K. (1983) "Reflections on the Methodology of Agricultural Policy Research", European Review of Agricultural Economics vol. 10, p. 309

політичних інституцій, котрі також в певній мірі відрізняються від тих політичних рішень, що були розроблені іншими соціальними групами для доповнення або замінення ринкових механізмів. По-перше, вплив системи сімейних ферм на зниження мобільності зміцнює динамічні та організаційно-політичні уподобання фермерів. По-друге, колективна дія не може виникнути на рівні розподілу факторів виробництва, де ціни на робочу силу, капітал та землю вже визначені, оскільки фермери працюють самі на себе, тобто не будуть вести переговори самі з собою або діяти проти себе колективно, у порівнянні з промисловими робітниками, котрі можуть вести переговори або протидіяти своїм роботодавцям. Замість цього, процес колективної дії повинен бути перенесений на рівень ціноутворення та підтримання прибутків. Це, напевно, і є джерелом основних складнощів, типічних для аграрної політики розвинених країн: надлишкова пропозиція сільськогосподарських товарів спричинена ціновим стимулюванням, збільшення витрат на менеджмент таких товарних надлишків, торгові конфлікти як реакція на експортні субсидії, надмірна інтенсифікація сільського господарства і послідує забруднення природного середовища, і т.д.

Таким чином, сільське господарство є чудовою ілюстрацією гіпотези, запропонованої фон Вейзакером (von Weizacker): ефективна організація економічних інтересів можлива, якщо вони базуються на соціальних групах котрі “вже більш-менш втратили свою мобільність, залежно від свого соціального статусу, спричиненого безповоротними інвестиціями... Відповідно до цієї теорії, групи за інтересами можуть бути утворені тими соціальними групами, механізм доступу і виходу з ринку котрих...працює неправильно. Складнощі з виходом означають втрату квазі-ренти від членства в групі. У відповідності із принципом “суспільства, котре хоче отримати ренту” (rent-seeking society), варто створити організацію, для того щоб солідарно захистити цю квазі-ренту, наприклад шляхом політичної активності”².

Контроль за виборами та конкуренція між політичними партіями у сільському господарстві (Electoral control and party competition in agriculture). Характер економічних відносин, які обговорювалися вище, напевно може пояснити чому фермери здатні створити зацікавлену ініціативну групу з ефективними механізмами відстоювання економічної ренти та проведення голосувань. Однак, це не дає пояснення чому сільське господарство розвинених країн є успішним в плані ухвалення своїх специфічних цілей, запропонованих відповідними аграрними групами, враховуючи що популяція фермерів є порівняно малою. Чому споживачі і платники податків, котрі сильно зацікавлені у зниженні аграрного протекціонізму, відмовляються використовувати свої виборчі права на праві більшості, для того щоб змусити політиків від фермерів обирати інші напрями політичних рішень? Для того щоб пояснити це протиріччя, ми маємо обговорити основне питання, стосовно значення контролю за виборами та конкуренції між політичними партіями для аграрної політики.

З точки зору фермерів, конкуренція між партіями має зовсім незначний контроль над прийняттям рішень в аграрній політиці. Звідси необхідний більш

² Weizsacker, C.C. von (1983) Effizienz und Gerechtigkeit... (University of Bern). P. 16.

детальний контроль з боку уряду, системи зацікавлених соціальних груп, бюрократії (державних службовців), і т.д. Згідно права свого голосу фермер може тільки вирішувати щодо глобальної політичної програми, але аж ніяк стосовно конкретних заходів в аграрній політиці. Таким чином, фермери сильно зацікавлені у виборі між різноманітними програмами аграрної політики, оскільки вони представляють активну меншість, по причині своїх сталих уподобань стосовно питань політики розвитку фермерства.

Однак, на рівні загальних виборів вони не можуть знайти відповідних альтернатив що достатньо різняться між собою. Як наслідок, презентація інтересів аграрних виробників повинна бути делегована до політиків від фермерів в парламенті, фермерських асоціаціях, державним службовцям, і т.д.

З точки зору конкуруючих політичних партій, питання стоїть чи допоможе їм застосування інструментів аграрної політики на загальних виборах. Це можливо, якщо фермери матимуть голоси критичного значення, а стимулом виступить запропонована політика перерозподілу прибутків. Однак, оскільки обидві партії – приймемо звичайну дво-партійну систему відповідно до Теорії Демократії (Theory of Democracy) – будуть використовувати стратегії перерозподілу для отримання переважаючих голосів, кожне рішення однієї партії буде нівелюватися цільовими діями іншої. В результаті, перемога на виборах можлива тільки у випадку концентрації на такій групі виборців, котра буде настільки малою наскільки це можливо, проте все ще забезпечувати виборчу більшість. І, оскільки бюджет для політики перерозподілу передбачається настільки великим наскільки можливо, кількість членів суспільства, котрі повинні нести витрати на підтримання такого бюджету, теж повинна бути найбільшою.

Нарешті, дослідження проблеми перспективності виборців, котрі не голосують за реформи в сільському господарстві, є дуже повчальним. Враховуючи, що фермери приділяють значну увагу ідентифікуванню політичних партій, не тільки кількість голосів, але й “гнучкість голосування” багатьох споживачів та платників податку є значно вищою. Звідси перемога аграрних партій, досягнута за допомогою аграрної політики на користь фермерів, буде більш ніж компенсована результуючими втратами виборців інших, не аграрних партій. Далі, багато голосів могли бути мобілізованими іншими групами з меншими політичними орієнтирами, за допомогою перерозподілу бюджету. Іншими словами, альтернативні витрати на виборчу компанію (electoral opportunity costs), спричинені перерозподілом на користь сільського господарства, будуть набагато вищими аніж доходи.

Все це є причинами чому фермери і політики від фермерів мають спільну зацікавленість у захисті аграрних політик від такого контролю електорату, котрий міг би призвести до політичного прийняття концепцій реформи. Далі, вони намагаються впливати на політичні уподобання та поведінку виборців не від аграрних партій, котрі представляють виборчу більшість, таким чином що вони стають схильними голосувати на користь сільського господарства. Створюється замкнута сфера політичної акції, котра дозволяє аграрній політиці повністю відстоювати інтереси фермерів, без спричинення надмірних альтернативних виборчих витрат. Для упередження протесту, вираженого загальними виборами або іншими політичними механізмами, необхідно передбачити умови

для легітимізації такого типу аграрної політики, котрий найбільше враховує інтереси фермерів. Таким чином, можна упередити опозиційні настрої виборців, нейтралізувати їх, або навіть змінити для того щоб генерувати їх солідарність із сільським господарством.

Оскільки така стратегія представлення аграрних інтересів добре себе зарекомендувала, ми маємо зробити важливий висновок: після того, як ініціативні групи від сільського господарства передбачили, нейтралізували або навіть змінили настрої опозиційних виборців, механізми контролю електорату та конкуренції між партіями виступають як параметри дії аграрної політики. Висновок вражає, дає базу для стратегії, тобто програш виборів може стати засобом для досягнення цілей зацікавленої групи.

Уряд та опозиція тепер вільні проводити кампанію на підтримку аграрних партій, без провокування значних втрат інших виборців. З тієї ж причини тепер для ініціативних аграрних груп стало можливо – і особливо на протязі виборчих кампаній – досягати прийняття їх поглядів щодо аграрної політики. Вони можуть погрожувати неявкою на вибори або голосуванням протесту, відставкою членів партії, відзивом кандидатів, та іншими формами внутрішньо-партійного протесту.

Інтерпретаційні системи та легітимність аграрних політик (Interpretation systems and legitimization of agricultural policies). Легітимність політичної акції звичайно забезпечується нормативними стандартами та діючими правилами суспільства. Якщо такі правила є успішними для досягнення консенсусу, вони також передбачають стимули для зацікавлених груп, з послідуєчим застосуванням таких правил на користь специфічних цілей згаданих груп. Громадське схвалення таких цілей легше досягти, якщо представники ініціативних груп є успішними в інтерпретуванні своїх цілей, згідно превалюючих концепцій соціальної справедливості, і/або маніпуляції загальними ідеями щодо чесної поведінки, на користь специфічних інтересів групи. Результати таких дій також підвищують внутрішню та зовнішню солідарність: члени групи можуть тепер відстоювати свої власні інтереси без моральних сумнівів (принцип пізнання гармонії – *principle of cognitive consonance*). З тієї ж причини, цілі групи в перспективі отримують визнання легітимності іншими членами суспільства. Оскільки вони звичайно представляють виборчу більшість, ініціативні групи залежать від демократичності своїх суспільних угод. Як наслідок, визначені наступні аргументи для формування цілей суспільної групи:

- (а) принцип квазі-території (*quasi-territory*);
- (б) орієнтація на статус *quo ante* (стандарт “нормальної легітимності”);
- (в) захист бідних та слабких (принцип розподілу в залежності від потреб);
- (г) об’єктивна компенсація виробникам важливих суспільних товарів (принцип розподілу в залежності від заслуг).

При розгляді перших двох принципів, аграрна та соціальна політика можуть мати багато спільного. Наприклад, обидві отримують значну пропорцію своєї легітимності від існування нерівності в суспільстві (*existence of inequality in society*). Однак, останні два принципи свідчать про легітимний конфлікт між аграрною та соціальною політикою, котрий може допомогти зрозуміти протидії

прямим субсидіям: соціальна політика – і прямі субсидії також – звичайно базуються на принципі розподілу в залежності від потреб (principle of distribution according to needs). Загалом, ці принципи базуються на надійному консенсусі, оскільки кожен може опинитися в такій ситуації і, відповідно, повинен бути сам зацікавлений у солідарності із “бідними та слабкими”.

З іншого боку, згідно запитів ініціативних аграрних груп, аграрна політика розглядається як політика для сільського господарства в цілому, а не виключно для окремих груп бідних фермерів, оскільки очевидна різна оцінка фермерів може порушити їх організаційну стабільність.

Однак така політика не може бути пояснена принципом розподілу в залежності від потреб, тому що цей критерій застосовується тільки до окремих осіб, сімей та домашніх господарств, а не до всього сектору, і також тому що не всі фермерські сім’ї дійсно потребують такої допомоги. Як альтернатива, ініціативні аграрні групи намагаються запевнити суспільну свідомість аргументами, побудованими на принципі розподілу в залежності від заслуг.

Останній принцип використовується для нормативної “теорії” аграрної політики направленої на задоволення інтересів фермерів, і звичайно застосовується як засіб конституційного захисту фермерської політики. Для легітимізації цілей аграрної групи, така теорія трактує аграрну політику у розумінні соціального контракту (social contract), котрий укладається на конституційному рівні, за аналогією з “Економічною теорією конституцій” (Economic Theory of Constitutions) та “Теорією права на власність” (Property Rights Theory).

З такої точки зору, котра переосмислюється за допомогою відомих ідеологій побудованих на принципі аграрного фундаменталізму (agrarian fundamentalism), аграрна політика пояснюється обміном суспільних товарів³: сільське господарство гарантує продовольче забезпечення, надійну якість харчових продуктів, захист навколишнього середовища, соціальну стабільність, та інші зовнішні позитивні явища (external benefits). У відповідь, аграрна політика забезпечує відповідну участь фермерів у прибутках та соціальних благах. Згідно теорії легітимізації, аграрна політика є оптимальною компенсацією за важливі суспільні товари котрі виробляє сільське господарство.

Так як таке “політичне право власності у сільському господарстві” вимагає широкого консенсусу, його можна встановити, підтримувати та вдосконалювати у відповідності із економічними та соціальними змінами, тільки якщо воно базується на переконливій теорії. Крім всього, достовірність таких теорій легітимізації залежить від факту, що вони дійсно існують або по меншій мірі передбачається їхнє існування на базі добровільної угоди між соціальними групами щодо інтернаціоналізації зовнішніх ефектів. Оскільки соціальні контракти такого сорту є – або по меншій мірі є ознаки їхнього існування – у відповідності із діючими законами соціальної справедливості, вони здатні мобілізувати позитивне сприйняття соціальних цінностей громадянами (positive value judgments of the citizens). Право на власність може бути встановлене тільки

³ Hagedorn, K. (1992): Transformation of Socialist Agricultural Systems, JOICE – Journal of International and Comparative Economics 1, P.103

таким шляхом, тому що недобровільна, несвідома згода не може змінити таке право.

Ці конституційні основи аграрної політики діють, образно кажучи, як підсилення існуючих “натуральних” ресурсів впливу, і особливо на фермерів. Соціально необхідні товари, котрі має надати сільське господарство – безпека харчових продуктів, надійна якість продуктів, захист навколишнього середовища, соціальна стабільність, і т.д. – стосуються самих необхідних потреб людини, тому що недостатня пропозиція таких товарів відразу стає загрозливою. З точки зору окремого члена суспільства, є логічним погодитися із загальним консенсусом стосовно надання переваги такому типу аграрної політики, котрий орієнтується перш за все на задоволення таких необхідних потреб. Таким чином, багато людей згодні нести високі витрати для майбутнього забезпечення і стабільності пропозиції вищезазначених критичних товарів. Звідси, така аграрна політика може мати високе “переважаюче право” (option value)⁴.

Зусилля, спрямовані на підтримання політичної солідарності інших соціальних груп із фермерами, також підтримуються привабливістю сільського господарства, як члена виграшних коаліцій, сформованих домінуючими інтересами. Зменшення чисельності фермерів звичайно пов’язують із послабленням ринкової влади сільського господарства. Однак, процес зовнішньої міграції також може стати джерелом посилення влади: константна величина доходів на одного фермера може підтримуватися шляхом зниження витрат на одного члена індустріального суспільства, і це є визначальним фактором привабливості сільського господарства для коаліцій-переможців. Групи-лоббісти (pressure groups) намагаються маніпулювати відносними цінами на свою користь, проте часто не можуть досягти цього власними силами, тому потребують підтримки інших груп, і змушені формувати коаліції. Однак, збільшення ціни на користь однієї індустріальної групи знижує реальні доходи іншої. Кожна група, котра сподівається на максимізацію своїх прибутків шляхом утворення коаліції для гарантування підвищення ціни, має стимул уникати ті індустрії, товари яких формують високу частку закупівель цієї коаліції, і, навпаки, укладати союз із галузями, товари яких складають невисоку долю у закупках. З цієї причини, економічний розвиток країни асоціюється із збільшенням стимулювання солідарності із сільським господарством, шляхом залучення його до успішних коаліцій, створених іншими впливовими соціальними групами.

Застосування досліджених концепцій в процесах прийняття рішень та інституційних інноваціях в країнах перехідного періоду до ринку (Application of the Outlined Concepts to Processes of Institutional Innovations and Political Decision Making in Transition Countries). Для оцінки ефективності та достовірності вищезазначених підходів, ці теорії механізмів політичної координації мають бути застосовані в реальних політичних процесах.

З цією метою необхідна додаткова концепція, досить потужна для структурування комплексного феномену процесу прийняття політичного рішення. Концепція політичного аналізу може слугувати таким прагматичним інструментом,

⁴ Frey, B.S. (1981): Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, Munchen

тому що вона надає нам аналітичну модель що полегшує систематичне дослідження політичних питань, шлях досягнення політичних рішень, і нарешті, імплементація підсумкових засобів таких рішень. Основними елементами такого підходу є політичний цикл, політичне суспільство (policy network), та політичний розклад (policy agenda). Для розширення можливостей цього типу політичного аналізу він може бути поєднаний із підходами “Нової політичної економії” (New Political Economy), з методами політичної науки або соціології.

У країнах, що знаходяться в перехідному періоді, багато інституцій змінюються на протязі короткого проміжку часу, а політична система фундаментально трансформується на протязі кількох років. Зусилля останніх років щодо застосування підходів економіки інституцій (institutional economics), політичного аналізу та “Теорії суспільного вибору” для вирішення трансформаційних питань показали, що такі теорії надають адекватну базу для обговорення відповідних проблем. Але необхідний обережний підхід стосовно наступних моментів, що репрезентують головні особливості політичних та економічних процесів у країнах, що розвиваються:

- політичні уподобання та поведінка виборців у сільському господарстві часто відрізняється від західних країн; наприклад, в сільських районах партії, котрі виступають проти реформ, інколи більш популярні ніж прогресивні партії;
- велика частина сільського населення в країнах, що знаходяться на перехідному етапі, часто не представлена ініціативними групами (лоббістами), і вони мають зовсім незначні можливості для участі в політичному процесі;
- чиновники в міністерствах приймають рішення на базі застарілих концепцій, ігноруючи нові політичні та стратегічні аспекти;
- мають значення окремі чинники, наприклад рішення по приватизації сильно залежать від гасла забезпечення незалежності країни від іноземного капіталу, різні тлумачення ролі іноземних інвестицій, земельної власності та ренти, і т.д.

Враховуючи ці особливості, можна зробити висновок що підходи, котрі враховують тільки інпут та аутпут в системі прийняття політичного рішення, замість аналізу процесів прийняття рішення і консенсусу, побудованих в рамках політичної системи, можуть мати обмежену цінність. Найкращий шлях аналізу інституційної іновачії та процесів прийняття політичних рішень в пост-соціалістичних країнах перехідного періоду повинні бути детальні соціологічні та економічні дослідження (case studies), на рівні політичних акторів, їх організацій та структур.

Основні політичні рішення в сфері трансформації сільського господарства головним чином визначаються екзогенними факторами (exogeneous factors), доповненими ендегенними факторами (endogenous factors). Це є наслідком особливої природи рішень, котрі мають або повинні були прийняті в сфері приватизації, реструктуризації та в процесах прийняття політичних дій. Існує багато специфічних факторів у межах окремої країни або певної ситуації, і тому нелегко провести узагальнення з метою політичного формулювання рішення. Звідси, необхідно звертати увагу на унікальність кожного окремого випадку. Іншими словами, підходи “Теорії громадського вибору” (Public Choice

Theory), разом з іншими підходами теорій, розроблених в Західній Європі у напрямку аналізу прийняття політичних рішень та взаємозв'язків у сільському господарстві, попередньо мають бути адаптовані до специфічних умов України.

Під час розробки економічної політики, направленої на розширення експортної стратегії, роль держави полягає у стимулюванні національних аграрних виробників в напрямку підвищення продуктивності виробництва, і особливо в тих підприємствах, котрі дотримуються певних стандартів якості та охорони навколишнього середовища. Це може бути досягнуто через посилення конкуренції в аграрному секторі. Використання протекціоністських інструментів аграрної політики може принести деякі позитивні результати в короткостроковому періоді, але в майбутньому, як правило, такі заходи можуть знизити продуктивність та послабити конкурентноздатність. Тому потрібно надати пріоритет більш активному співробітництву України із СОТ, це полегшить інтеграцію до світової економіки, стимулюватиме лібералізацію торгівлі та в кінцевому результаті посилить конкурентну позицію українського сільського господарства.

2. ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ЗАСТОСУВАННЯ ОКРЕМИХ ІНСТРУМЕНТІВ РЕГУЛЮВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО АГРАРНОГО СЕКТОРУ

У цьому підрозділі дається введення до економічного аналізу добробуту суспільства. Аналіз добробуту (далі – welfare analysis) є широко відомою і ефективною концепцією, котра формує основи аналізу прибутків і збитків (cost-benefit analysis) різноманітних інструментів аграрної політики, що обговорюються нижче.

Welfare economics включає нормативну оцінку ринків та економічної політики. Економічна політика спричиняє зміни на різних рівнях та в структурі економічної діяльності. Метою регулятивного втручання є досягнення більш позитивного результату у порівнянні з альтернативним у випадку відсутності інтервенції. Цей новий результат може оцінюватись за багатьма критеріями, але неминуче постає питання чи буде він позитивним у економічному розумінні цього слова. Welfare есоному є основою економічної теорії, котра досліджує це питання шляхом визначення критеріїв щодо економічної переваги, а також операційних процедур для порівняння таких результатів. Ринкова рівновага відображає шлях, яким чином ринки розподіляють обмежені ресурси. Звідси, метою welfare economics є визначення, чи відповідає такий ринковий розподіл поставленим завданням перед суспільством.

Основи welfare economics були започатковані такими відомими західними економістами як Маршалл, Пігоу та Паретто (Marshall, Pigou, Pareto). Відповідно до їх теорії, внесок певного товару (послуги) у соціальний добробут визначається відніманням соціальних витрат від загальних соціальних надходжень. Результат може бути названий як нетто соціальні надходження (прибутки). Згідно термінології welfare economics, “соціальний добробут” означає загальний об’єм товарів і послуг, які знаходяться в розпорядженні суспільства і є наявними для використання.

Теоретичний аналіз welfare economics починається з концепції “Оптимуму Паретто”, названою на честь італійського економіста Вільфредо Паретто. Ця концепція визначається як загальна ситуація в суспільстві, коли неможливо покращити добробут одного члена суспільства без одночасного погіршення добробуту іншого учасника цього ж суспільства. Якщо існує можливість нарощення обсягів виробництва таким чином, що покращується добробут усіх людей, або тільки деяких, але не погіршується становище решти, тоді ще існують потенційні можливості для покращення соціального добробуту, і така ситуація зветься Паретто суб-оптимум.

Підвищення соціального добробуту завжди стосується матеріального споживання і, таким чином, визначення сукупного суспільного попиту, а не, по суті, обсягу ресурсів чи виробництва. Оскільки згідно термінології бухгалтерії валова продукція і валовий дохід країни є одним і тим же (оцінка обсягів виробництва дорівнює сумі платежів власникам вхідних ресурсів), “Оптимум Паретто” репрезентує максимальне виробництво (або дохід) економіки і є найбільш ефективним операційним показником. З точки зору прийняття

політичних рішень, ідея “Оптимуму Паретто” призводить до наступного критерію Паретто для формулювання політичних цілей:

Зміна в політиці є соціально виправданою, якщо внаслідок такої зміни або всі члени суспільства опиняться у кращому становищі, або, по меншій мірі, це буде стосуватись деяких його членів, разом з тим стан усіх інших не погіршиться.

Іншими словами, розподіл товарів в економіці є Паретто ефективним, якщо вони не можуть бути перерозподілені для покращення становища одного члена суспільства інакше ніж як з одночасним погіршенням становища іншого.

Однак, в сучасній літературі все частіше зустрічаються висловлювання, що критерій Паретто є досить умовним. Він не дозволяє провести порівняння і аналіз звичайної ситуації, в якій покращення положення одного або декількох людей призводить до збитків, по меншій мірі, однієї іншої особи. Однак незважаючи на це, ефективність Паретто має виняткове значення в економічній теорії, оскільки будь яка загальна рівновага у конкурентній економічній системі буде мати необхідні ознаки і передумови для критерія оптимальності Паретто, і конкурентна рівновага буде тим стандартом, з яким звичайно порівнюються інші альтернативи. Конкурентна рівновага існує, коли для заданого набору цін на ринках вхідних ресурсів та готової продукції 1) всі споживачі урівнюють відносні граничні корисності товарів з відносними цінами на ці товари; 2) всі виробники урівнюють відносні граничні доходи від виробленої продукції з тими самими порівняльними цінами; 3) всі виробники використовують вхідні ресурси до моменту, коли граничні витрати дорівнюють граничним доходам.

Важливий висновок полягає в тому, що у випадку загальної конкурентної рівноваги, хоч вона і буде Паретто оптимальною, неможливо назвати результат такої рівноваги соціально оптимальним. Це відбувається тому, що при економічній рівновазі розподіл прибутку, який супроводжується розподілом товарів та послуг, може не бути соціально-оптимальним: напевно завжди будуть ті хто вважатиме свої прибутки занадто низькими, тоді як інші матимуть надприбутки. Якщо вважати, що розподіл прибутку на конкурентній основі зазвичай буде соціально нерівним, то це формуватиме базу для зміни існуючої конкурентної рівноваги і створює передумови для інтервенційного втручання з боку держави. Перерозподіл прибутку досягається шляхом обкладання податками одних членів суспільства і субсидування інших. Якщо відбувається перерозподіл прибутку то визначається новий оптимум Паретто. Таким чином, існує стільки ефективних варіантів оптимумів Паретто скільки нових можливостей перерозподілу прибутку. Складністю даного виду політичного підходу є те, що не існує можливості стверджувати, наскільки нові варіанти оптимуму Паретто слугують підвищенню соціального добробуту порівняно з попередніми.

З визначення економічної ефективності нічого не можна сказати щодо принципу справедливості розподілу прибутку. Ефективність означає досягнення економічно оптимального рівня виробництва товарів та послуг маючи задані і обмежені ресурси. Принцип справедливості (Equity) означає розподіл цього оптимального рівня виробництва між індивідуумами або соціальними групами суспільства. З цієї причини розподіл прибутку розглядається неокласичними економістами як нормативне (суб’єктивне) питання, яке на практиці

може бути вирішене тільки суспільством через його політичні процеси. Як буде пізніше продемонстровано у цьому розділі, зміна за будь якої причини конкурентної рівноваги, включаючи обкладання податками чи надання субсидій, теоретично призводить до зниження економічної ефективності. Звідси існує межа між цілями економічної ефективності внаслідок певних змін у політиці, і більш справедливим розподілом прибутку.

Окремо від питань розподілу прибутку, існують і інші причини для інтервенційного втручання з боку держави. Це і недосконала конкуренція та монополії, або з точки зору перспективи ринки не забезпечують довгострокових інтересів суспільства. Ці та інші причини інтервенційного втручання держави розглядаються у даному розділі.

Таким чином, ми прийшли до висновку що оптимум Паретто є надто вузьким принципом для планування політичних рішень, і недостатній для ефективного сприяння досягненню єдино правильного вибору. Це в основному відбувається тому що важко знайти випадки, коли певні люди можуть потрапити у краще становище без одночасного погіршення становища інших. Якщо підвищуються податки для утримання шкіл, ті хто платить податки несуть більші витрати, тоді як батьки, які відправляють своїх дітей до школи, опиняться у кращому соціальному становищі. Якщо сформулювати це більш наближено до теми нашого проекту, то приклад буде таким: при підвищенні ціни на основні сільськогосподарські товари на ринку фермери (виробники) отримують більші прибутки, в той час як споживачі несуть додаткові витрати.

З цієї причини аналіз економічної (аграрної) політики рідко базується на критерії Паретто. Замість нього використовується альтернативний принцип, відомий як критерій компенсації. Даний критерій має в своїй основі ідею, що “потенційні” можливості покращення добробуту суспільства існують, якщо в результаті політичної акції прибуток тих, хто опинився у виграші, буде більшим ніж витрати тих, хто програв, таким чином щоб переможці потенційно були в змозі компенсувати витрати інших і все рівно залишатися з прибутком.

Згідно критерію компенсації, зміна в політичних правилах є соціально виправданою, якщо в результаті такої зміни переможці зможуть компенсувати витрати тим хто втратив, і в кінцевому підсумку ніхто не опиняється у гіршому економічному становищі. Центральною особливістю цього критерію є те, що таке відшкодування є тільки “потенційним”: вона дозволяє і надалі розвивати певний вид державної політики, незважаючи на те, наскільки реально відбувається процес компенсації, і залишаючи за окремим політичним рішенням питання чи платити таку компенсацію і в якому розмірі. Таким чином, дотримується ідея оптимуму Паретто щодо максимізації соціального добробуту, в підсумку політичні зміни потенційно можуть бути впроваджені без погіршення становища будь кого із членів суспільства, але питання щодо реальної компенсації тим хто втратив залишається відкритим. На практиці, фактично, внаслідок змін у політичних рішеннях рідко проводяться компенсаційні відшкодування, виняток у багатьох країнах можуть становити виплати з боку держави за втрату власності (будівлі, земля) внаслідок інфраструктурної розбудови, наприклад будівництва доріг, електростанцій, і т.п.

3. ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ТОРГІВЛІ АГРОПРОДОВОЛЬЧОЮ ПРОДУКЦІЄЮ

В цьому розділі проводиться огляд деяких інструментів аграрної політики, що використовуються урядами країн для регулювання ринкового розподілу ресурсів (товарів і послуг). На початку проводиться стислий огляд найбільш значних важелів державного регулювання експорту та імпорту, у подальшому цей матеріал буде використовуватись як підґрунтя для економічного аналізу добробуту суспільства, що може змінюватись внаслідок певних змін в аграрній політиці. Все це розглядається з точки зору перспективи “малої” країни (що сприймає і пристосовується до світових цін), та “великої” країни (котра сама може впливати на світові ціни та умови торгівлі). Пізніше буде розглянута концепція Теорії Громадського Вибору, що вивчає основні фактори, які впливають на вибір того чи іншого важелю державного регулювання.

Основними засобами стримування вільної торгівлі є імпорتنі тарифи, імпорتنі квоти, вимоги до якості, експортні субсидії, експортні мита, ембарго, зміна курсів обміну валют, різні типи митних зборів та нетарифні обмеження торгівлі.

Імпорتنі тарифи. Класичним методом обмеження імпорту є тариф, який також називають податком на імпорт або митним збором. Тариф може бути або у вигляді фіксованої суми до сплати за кожну одиницю імпортованого товару (специфічний тариф – *specific tariff*); змінної митної ставки за одиницю імпортованого товару (*variable levy*); або встановленого процентного відношення до вартості імпортованого товару (*ad valorem tax*). У кожному випадку, внаслідок застосування тарифу відбувається підвищення цін на товари, що імпортуються, до рівня цін внутрішнього ринку або й вище. Таким чином, тариф робить іноземні товари для потенційних імпортерів непривабливими з економічної точки зору.

Заслужують на увагу й інші аспекти тарифного регулювання. Преференційні мита є тарифними ставками, що застосовуються до імпорту в залежності від його географічного знаходження; країна, котра має преференційні (пільгові) умови з боку інших країн сплачує нижчий тариф. Важливе зауваження щодо преференційних тарифних зборів – за своєю природою вони є географічно дискримінаційними, з розумінням терміну “дискримінація” не обов’язково як умови торгівлі, а як різне ставлення до третіх країн.

Іншими показниками тарифного регулювання є режим найбільшого сприяння (*most-favored-nation (MFN) treatment*), зони вільної торгівлі (*offshore assembly provisions – OAP*), що застосовуються головним чином розвинутими країнами.

Квоти на імпорт. Їх різниця від імпортних мит полягає у тому, що вплив на ціни, які формуються на внутрішньому ринку, є непрямым. Такий вплив зветься непрямым тому що квота впливає на кількість імпортованого товару, а не на його ціну. Квота на імпорт визначає, що тільки певна кількість фізичних одиниць товару може бути імпортована у країну на протязі встановленого терміну, звичайно це один рік. Цим квота відрізняється від тарифу, який визначає величину, або процентне відношення податку на імпорт, але дозволяє ринку визначати кількість імпортованих одиниць при встановленій величині тарифу.

Добровільні обмеження імпорту є прихованою формою імпоротної квоти, з тими ж самими економічними наслідками. Вони включають в себе

договірні зобов'язання між країною-імпортером та однією або декількома експортуючими країнами, з метою обмеження експорту до визначеної кількості.

Квоти, встановлені примусово або на договірній основі, мають велике значення як для країни, котра встановлює квоту, так і для власника такої квоти (quota holder). Зазвичай квоти розподіляють між потенційними постачальниками товару. Оскільки ціна, яка встановлена на імпортовані товари у рамках квоти, є вищою ніж світова ціна, квоти є цінним інструментом, і надають певний політичний вплив. Процес встановлення вищої ціни, пов'язаний із протекціоністськими політиками уряду, економісти називають отриманням економічної ренти (rent seeking). Виробники товарів, що наполягають на встановленні імпортних тарифів або інших форм захисту від імпорту, є пошукачами такої ренти (rent seekers). З цього приводу, кожен хто сподівається на підвищення власної конкурентноспроможності внаслідок протекції уряду є пошукачем економічної ренти (rent seeker).

Іншим заміником квоти є **ліцензії на імпорт**, оскільки вони зазвичай надаються експортуючим країнам на специфічну кількість товарів що імпортується. Загальна кількість ліцензій на імпорт, що видаються у країні-імпортері, формує її імпортну квоту. Таким чином, ліцензії виконують функцію розподілу квоти між країнами-експортерами.

На доповнення до зміни умов торгівлі за допомогою імпортних мит, країни також регулюють свої експортні потоки товарів.

Податок на експорт (export tax) встановлюється тільки на товари вітчизняного виробництва, які призначаються виключно на експорт. Податок може бути як у вигляді встановленої плати за одиницю товару, так і у процентному відношенні до загальної митної вартості. Податки на експорт підвищують ціни на товари, що приймають участь у міжнародній торгівлі. Такі податки можуть слугувати джерелами бюджетних надходжень для країн-експортерів. Також цей засіб регулювання торгівлі може слугувати для зниження попиту на світовому ринку на товар, що потрібний на внутрішньому ринку.

Експортні субсидії (export subsidy) є або від'ємними податками на експорт, або платежами з боку уряду фірмі при експорті товару. Експортні субсидії та пов'язані з ними інші інструменти регулювання торгівлі покликані розширювати експорт шляхом завоювання зовнішніх ринків, через встановлення цін, які будуть нижчими, аніж ті які б утворилися внаслідок конкурентних умов. Метою є знизити конкурентний тиск на національних виробників чи знайти ринки збуту для надлишкового виробництва.

Ембарго на експорт (export embargo) є призупинення експорту одної або кількох груп товарів з однієї країни до інших країн. Експортні ембарго регулюються постановами уряду, і можуть застосовуватись або у випадках недостатньої пропозиції товарів і дуже високих цін на них, або як частина державної зовнішньоекономічної стратегії.

Зміни у курсах обміну валют (Exchange rate distortions). Курс обміну валют функціонує як порівняльна ціна між валютами різних країн. У ринкових економіках зміни курсів обміну впливають на попит і пропозицію, які, в свою чергу, змінюють торгові умови і потоки товарів. У випадку змін цін, курси обміну

валют мають бути скореговані до рівня інфляції кожної країни, для визначення торгового ефекту. Також, оскільки країни експортують та імпортують різні товари, необхідно підраховувати торгово зважений обмінний курс для країн, що фактично імпортують товари та послуги. Щоб уникнути нестабільності на товарних ринках, країни інколи вдаються до регулювання своїх власних обмінних курсів. Зниження курсу обміну національної валюти має ефект експортної субсидії, розширює торгівлю, і має тенденцію до збільшення інфляції. Збільшення курсу обміну діє як податок на експорт і знижує ціни на внутрішньому ринку.

Нетарифні обмеження торгівлі (Non-tariff barriers to free trade). Окремо від застосування тарифів та субсидій для зміни вільного розподілу ресурсів, державні політичні діячі досить часто використовують інші, менш помітні форми обмеження вільної торгівлі. Такі нетарифні обмеження (NTB) в останні роки отримують все більше розповсюдження. Економісти зазначають, що поруч із зменшенням застосування тарифів, що є наслідком багатосторонніх торгових переговорів за останні роки, вплив такого зменшення у значній мірі нівелюється розповсюдженням нетарифних бар'єрів для вільної торгівлі. Пізніше ми наведемо їх стислий огляд; читачі, котрі зацікавлені більш глибокими дослідженнями, можуть звернутися до списку рекомендованих літературних джерел.

Технічні обмеження (Technical restrictions). Санітарні та фітосанітарні вимоги є тими технічними обмеженнями котрі контролюють якість продукції, що імпортується в країну, з точки зору захисту здоров'я споживачів, охорони тваринного та рослинного середовища. Хоча всі країни застосовують таке регулювання як щодо імпорту так і вітчизняного виробництва, проте інколи вимоги до імпортованих продуктів є більш жорсткими ніж на вітчизняні аналоги, або згадані вимоги взагалі ефективно зупиняють весь або майже весь імпорт товарів котрі виробляються в іноземній країні.

За останні роки з'явилась альтернатива квоті на імпорт, відома як "добровільне" обмеження експорту ("voluntary" export restraint – VER), або "добровільна" обмежувальна торгова угода ("voluntary" restraint agreement – VRA). Це поняття походить, головним чином, із політичних міркувань. Наприклад, країна-імпортер може не захотіти застосовувати квоту на імпорт у чистому вигляді, оскільки із законодавчої точки зору це буде означати обмеження вільної торгівлі. Замість цього, країна може укласти адміністративну угоду з іноземним постачальником, згідно якої постачальник погоджується "добровільно" утримуватись від деякої частини експорту до згаданої країни-імпортера.

За останні роки предметом обговорення стало законодавство, відоме як державне забезпечення закупівель товарів (government procurement provisions). В цілому, таке забезпечення торгових умов передбачає обмеження закупівель іноземних товарів вітчизняними державними агенціями.

Іншим питанням навколо якого сьогодні ведуться дискусії є обмеження на торгівлю послугами (restrictions on services trade). Якщо коротко, то існує багато нетарифних обмежень на торгівлю послугами. Наприклад, іноземні страхові агенства можуть бути обмежені у видах послуг, які їм дозволено продавати на ринку іншої країни, заборона на рух завантажених іноземних суден між портами чужої країни, лімітування приземлення на вітчизняних аеродромах іноземних

літаків, країни, що розвиваються, можуть тримати у таємниці частину ринкової інформації на користь вітчизняних фірм. Перераховані обмеження є менш помітними аніж пряме регулювання руху товарів. Однак, оскільки частка послуг у світовій торгівлі все зростає, лімітування їх вільного руху стає все серйознішим джерелом відхилення від принципу відносної переваги.

Країни, що розвиваються, відчувають нестачу резервів іноземної валюти, що інколи призводить до централізованого контролю над згаданими фінансовими ресурсами. В крайніх випадках, від експортерів з таких країн вимагається продавати їхні надходження в іноземній валюті до центрального банку, котрий в свою чергу перерозподіляє валюту до імпортерів, на основі критерію “необхідності” імпортних закупівель. Така ситуація мала місце в Україні на протязі 1998-1999 років, коли вітчизняні фірми-експортери були зобов’язані продавати половину своїх валютних надходжень до Національного банку. Така форма обмежень може призвести до різкого дисбалансу імпорту від стану вільної торгівлі, хоча і можлива стабілізація обмінного курсу національної валюти.

На доповнення, у країнах що розвиваються застосовується практика попереднього депозитного розміщення коштів. В такій ситуації ліцензія на імпорт видається тоді, коли фірма-імпортер розміщує на депозитах державного банку кошти, які дорівнюють певному процентному відношенню від об’єму майбутніх імпортних закупівель. Депозит повертається коли фактичний імпорту товарів завершений, проте на проміжковому етапі фірма втрачає альтернативні можливості від використання капіталу.

В цілому, ми можемо спостерігати багато інструментів аграрної політики, що впливають на умови міжнародної торгівлі та економічний стан суспільства. Ми розглянули тільки найбільш відомі засоби і методи; інформація щодо окремої країни можлива тільки після дослідження такої країни. Однак очевидно, що вільна торгівля у своєму прямому розумінні у реальному світі не існує.

Тепер, оскільки головні інструменти аграрної та торгової політик вже розглянуті, ми можемо дослідити вплив на добробут нації, що застосовує такі інструменти. У кожному випадку, від застосування певного політичного інструменту виникають витрати та надходження.

При застосуванні специфічного інструменту регулювання торгівлі на ринку відповідного сільськогосподарського товару виникає прямий або опосередкований ефект. Якщо проводиться дослідження такого ефекту на прикладі тільки одного ринку, тоді як результуючі зміни на споріднених ринках ігноруються, таке дослідження зветься аналізом часткової рівноваги (*partial equilibrium analysis*). Така модель є чудовим засобом розрахунку ефекту змін у перемінних ринкової рівноваги на прикладі досліджуваного товару.

Поруч з тим що першочергові, і, дуже можливо, найбільш відчутні ефекти від застосування інструменту торгової політики спостерігаються на ринку цільового товару, важливо пам’ятати побічні, або другочергові наслідки. Оскільки ці непрямі зміни часто бувають важливими, економісти проводять дослідження ефективності аграрної політики на прикладі загальної моделі рівноваги (*general equilibrium model*). В такій структурі ринки досліджуються через використання аналізу часткової рівноваги, з метою дати загальне розуміння змін в економічному добробуті, котрі спричинені окремими інструментами аграрної політики; більш детальний аналіз можна знайти у списку рекомендованих літературних джерел.

4. ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО АГРОПРОДОВОЛЬЧОГО РИНКУ ЗА УМОВИ ІСНУВАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТОРГІВЛІ

Імпортний тариф (Import Tariff). Застосування імпортного мита принесе прибутки одним операторам ринку, разом з тим призведе до витрат інших.

Імпортна квота (Import Quota). Квота визначає фізичну кількість товару або послуг, які дозволено імпортувати у країну. Це обмежує попит споживачів, що в свою чергу спричиняє ріст внутрішніх цін. Внутрішня ціна зростає, доки обсяг внутрішньої пропозиції за вищими цінами плюс імпорт в рамках квоти дозволить задовольнити зменшений обсяг внутрішнього попиту. Звідси квота обмежує обсяг пропозиції. Як наслідок, ціна самостійно встановлюється відповідно до нових ринкових умов, на відміну від тарифу, котрий регулює кількість товару шляхом призначення вищої внутрішньої ціни.

Тепер ми розглянемо, як економічний аналіз добробуту суспільства (welfare analysis) може бути застосований для дослідження наслідків застосування важливих видів експортної політики – податок на експорт, експортна квота та експортна субсидія.

Податок на експорт (Export tax). Застосування експортного мита, або збирання податку з експортованих товарів, призводить до зниження внутрішньої ціни, оскільки виробники розширюють продажі на внутрішньому ринку через зниження ціни на товар з метою уникнення виплати податку при експорті. Внутрішня ціна пропозиції (P_d) спадає доти, доки вока досягне світової ціни (P_{int}) мінус величина податку.

Експортна квота (Export Quota). Якщо застосовується експортна квота замість податку на експорт, спостерігається подібний ефект. Однак, з точки зору економічного аналізу добробуту суспільства, вплив двох інструментів різниться, тому що у випадку імпоротної квоти не обов'язково передбачаються бюджетні надходження. Невідомо, хто є отримувачем економічної ренти від квоти. Уряд експортуючої країни може отримувати надходження шляхом проведення аукціонів експортних квот. В конкурентному середовищі експортери мають бути згодні платити різницю в ціні країн-експортерів та імпортерів, щоб отримати право на експорт. Якщо це має місце, прибутки від системи аукціонів експортних квот будуть еквівалентними надходженням від експортного податку. Якщо цього не трапляється, експортери можуть об'єднатися і діяти як один продавець, щоб отримати економічну ренту від квоти, через продаж за ринковою ціною рівноваги в імпортуючій країні. З іншого боку, якщо здатні об'єднатися фірми-імпортери, вони мають потенціал отримати ренту від квоти через закупівлю товару за ринковою ціною в країні-експортерів, з послідуочим перепродажем за вищою внутрішньою ціною рівноваги на вітчизняному ринку.

Нетто ефект як для добробуту суспільства, що запроваджує імпорتنу квоту, так і в імпортуючій країні залежить від суми безповоротних втрат та перерозподілу економічної ренти. Країна-імпортер може виграти від застосування експортної квоти, якщо зможе отримати достатню частку економічної ренти від цієї квоти.

Експортна субсидія (Export Subsidy). В умовах “малої” країни, застосування субсидії прямо підвищує ціну, яку отримує виробник за свій товар при його експорті. За кожну одиницю експортованого товару виробник отримує світову ціну плюс субсидія. Таким чином, виробники отримують стимул для переміщення продажу товару з внутрішнього ринку на зовнішній, з метою одержання субсидій від держави. В кінцевому результаті експортна субсидія знижує кількість товару, що продається на внутрішньому ринку, підвищує ціну на згаданому ринку до межі коли вона дорівнюватиме світовій ціні плюс субсидія, та збільшує пропозицію з боку товаровиробників, оскільки вони реагують на підвищену ціну, і нарешті все це призводить до росту експорту.

5. РЕГУЛЮВАННЯ СВІТОВОЇ ТОРГІВЛІ АГРОПРОДОВОЛЬЧОЮ ПРОДУКЦІЄЮ В РАМКАХ СОТ

На сьогодні більше 90% світової торгівлі здійснюється країнами-членами СОТ. До складу цієї організації входить понад 140 країн, для яких діють єдині правила та стандарти торгівлі.

Головною метою СОТ є забезпечення того, щоб міжнародна торгівля відбувалася безперешкодно, була якомога передбачуваною та вільною. У результаті цього виробники і споживачі можуть розраховувати на надійність постачання та більший вибір потрібних їм товарів. Виробники та експортери також впевнені, що зовнішні ринки залишатимуться для них відкритими. Все це створює передумови для стабільності і процвітання світової економіки.

Рішення у СОТ приймаються на основі погодження між усіма країнами-учасницями, які потім ратифікуються парламентами країн-учасниць. Угоди СОТ є юридичною основою для міжнародної торгівлі. Ці угоди фактично є договорами, в яких країни-члени за принципом взаємності гарантують одна одній дотримання у своїй торговельній політиці досягнутих домовленостей заради спільних інтересів. Торговельні суперечки вирішуються за допомогою процедури узгодження суперечок, в ході якої інтерпретуються угоди та зобов'язання, а також вирішуються питання відповідності торгової політики країн-учасниць цим угодам.

Формально торгівля продукцією сільського господарства регулювалася правилами Генеральної Угоди з Тарифів і Торгівлі з часу її підписання у 1948 р. У той же час до підписання Уругвайської Угоди про сільське господарство фактичне додержання угод стосовно цієї галузі менше контролювалося ГАТТ, ніж у більшості інших сфер. Зважаючи на ситуацію, що склалася, окремі країни або групи країн, як, наприклад, Європейський союз, створили власні, досить розвинені системи правил у цій сфері, які мали значні відмінності між собою.

Торгівля сільськогосподарською продукцією та аграрна політика країн-членів ГАТТ характеризувалася значним рівнем протекціонізму та втручання держави. В торгівлі домінуючими були нетарифні бар'єри (кількісні обмеження, змінні імпорتنі мита, мінімальні імпорتنі ціни та ін). Також склалась ситуація, коли значна частина експорту основних виробників сільськогосподарської продукції з розвинених країн продавалася за рахунок експортних субсидій. Тому проблема торгівлі сільськогосподарською продукцією зайняла важливе місце у переговорах Уругвайського раунду.

Уругвайський раунд торговельних переговорів розпочався у вересні 1986 р. з прийняття декларації в Пунта-дель-Есте та закінчився через сім з половиною років церемонією підписання акту в Маракеші в квітні 1994 р.

Прийнята у результаті Уругвайського раунду Угода про сільське господарство (далі УУСГ) вимагає: переведення всіх нетарифних бар'єрів (крім санітарних і фітосанітарних) щодо імпорту сільськогосподарської продукції в тарифи та встановити їх верхні межі; поступового зниження імпорتنих тарифів; скорочення внутрішніх та експортних субсидій. Розвинені країни повинні були провести ці реформи протягом 1995-2000 рр., а країни, що розвиваються – до

2004 р. Укладання УУСГ разом з Угодою про санітарні та фітосанітарні заходи (ця Угода обмежує використання карантинних імпорتنих бар'єрів лише випадками, коли наявні відповідні науково доведені висновки), а також нові вимоги до звітування та нагляду за аграрною політикою країн-членів забезпечують менш хаотичне майбутнє для торгівлі сільськогосподарською продукцією.

Важливим елементом УУСГ є зобов'язання кожної країни, затверджені у їх Розкладах, що входять до загальної Угоди. В цілому УУСГ визначає три складові аграрної політики, які є об'єктом регулювання: доступ до ринку, експортні субсидії і внутрішню підтримку.

Найважливішим елементом УУСГ є зміна правил доступу до ринку. Всі нетарифні обмеження повинні бути переведені в фіксовані імпорتنі тарифи. Нові ставки тарифів скорочуються в середньому на 36% (мінімум на 15%) протягом шести років. Крім того, необхідно підтримувати поточний мінімальний доступ до ринку, а якщо він був меншим 3% внутрішнього споживання, то збільшити його до 3% з подальшим підвищенням до 5% в 2000 р.

Щодо експортних субсидій, країни зафіксували базовий рівень субсидованого експорту і обсяги експортних субсидій у Розкладах, а також погодилися скоротити експортні субсидії на 36% та кількість субсидованого експорту на 21% протягом шести років виконання умов Угоди. Вони також погодилися не вводити експортні субсидії на товари, що не субсидувалися в минулому.

Країни також погодилися скоротити внутрішню підтримку сільського господарства і використовувати інструменти, що мають мінімальний негативний вплив на торгівлю або на виробництво. Взагалі заходи щодо підтримки сільського господарства поділяються на дві категорії: заходи, що не підлягають скороченню, і субсидії, що повинні бути скорочені.

До першої групи відносяться інструменти економічної політики, що не мають або мають мінімальний негативний вплив на торгівлю та виробництво: заходи "зеленої скриньки", "блакитної скриньки" або угоди про мінімальну підтримку (*de minimis*).

До "зеленої скриньки" належать наступні види внутрішньої підтримки: загальні послуги (фінансування досліджень, контроль за шкідниками та хворобами, підготовка та перепідготовка спеціалістів, інспектування, маркетингові послуги та підтримка інфраструктури); прямі виплати товаровиробникам, не пов'язані з результатами виробництва (страхування доходів, підтримка соціальних програм, виплати виробникам за втрати від хвороб та шкідників, інвестиційна допомога, програми охорони навколишнього середовища та регіональні програми підтримки); підтримка запасів для забезпечення продовольчої безпеки; внутрішня продовольча допомога. Заходи "блакитної скриньки" включають в себе прямі платежі по програмах обмеження виробництва, а угода про мінімальну підтримку *de minimis* включає загальні та специфічні заходи (заходи, розподілені по видах продукції), що становлять менше ніж 5% вартості продукції для розвинених країн та 10% – для країн, що розвиваються.

Заходи другої категорії вважаються такими, що мають спотворювальний вплив на торгівлю і підпадають під зобов'язання щодо скорочення, входять у "жовту скриньку". Рівень внутрішньої підтримки вимірюється показником, що

має назву “сукупний вимір підтримки” (СВП) – це сума всіх витрат на внутрішню підтримку по всіх видах продукції та заходах, не звільнених від скорочення. До 2000 р. кожна країна повинна зменшити розмір свого СВП на 20% (13,3% для країн, що розвиваються, до 2005 р.).

Загальний СВП розраховується як сума специфічного (спрямованого на окремі товари) та неспецифічного СВП. Специфічний СВП розраховується на індивідуальній основі як різниця між фіксованою зовнішньою довідковою ціною (середня ціна FOB для експортоорієнтованої продукції і CIF – для імпортоорієнтованої за одиницю товару протягом базового періоду) та діючою регульованою ціною, помножена на обсяг виробництва продукції, що одержує підтримку. Тобто для кожного окремого товару розраховується специфічний СВП і після цього визначається їх сума для визначення загального специфічного СВП.

Щоб отримати значення неспецифічного СВП, усі внутрішні субсидії, не пов’язані з конкретним товаром, додаються. При здійсненні таких розрахунків до уваги беруться бюджетні витрати і неминучі доходи (наприклад, звільнення від деяких податків), платежі на національному і місцевому рівнях.

Торгівля сільськогосподарською продукцією в Україні та СОТ. Національна аграрна політика в значній мірі передбачає наслідки та вплив світових цін та внутрішній ринок. Така політика передбачає перерозподіл національних виробничих ресурсів і визначає можливості країни щодо використання своєї порівняльної переваги у світовій торгівлі.

Всі країни, котрі планують вступити до СОТ, повинні декларувати відносно лібералізовані торгівлю та внутрішню економічну політику. Середній розмір тарифу в Україні є 30%, це не є надто високим показником у порівнянні з США та ЄС. Біля 80% існуючих тарифних ставок в Україні відповідають вимогам СОТ. Вищі тарифи встановлюються на ті імпорتنі продукти, аналоги яких виробляються в Україні.

З іншого боку, існує багато нетарифних бар’єрів, котрі використовуються українськими політиками, і які спрямовані не тільки на аграрні ринки. На сьогодні процедура імпорту в Україні є досить обтяжливою, до того ж супроводжується частими змінами в законодавстві. Серед основних нетарифних торгових бар’єрів можна назвати мінімальну митну вартість, стандартизацію та сертифікацію, та ін. Процедура стандартизації та сертифікації характеризується: 1) відсутністю стабільних та чітко визначених правил і стандартів; 2) складними і затратними вимогами процедури сертифікації; 3) схемами реєстрації, котрі суттєво обмежують гуртову торгівлю; 4) дискримінаційними вимогами щодо виконання своїх зобов’язань торговими партнерами; 5) відсутністю гнучкої процедури стандартизації.

6. ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ РІВНЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНОГО СЕКТОРУ

На теперішній час державна підтримка сільськогосподарських виробників в Україні перебуває у стані ринкової трансформації, і відповідно має свої позитивні і негативні сторони. Основними інструментами державної підтримки виступають безпроцентні бюджетні кредити аграрним виробникам, звільнення від оподаткування, списання і реструктуризація боргів, поставки сільськогосподарської техніки і обладнання під гарантії Уряду. Практика експортних субсидій не ведеться.

В Україні до цього часу не знайшла офіційного схвалення стратегічно орієнтована аграрна політика, внаслідок чого немає чіткого уявлення, як і у яких напрямках має розвиватись сільське господарство. Вчені підкреслюють, що Уряд України не має ні власної концепції аграрної політики, ні конкретної програми розвитку АПК, яка мала б силу закону.

Крім того, здійснення аграрної політики в останні роки суттєво ускладнювалось тим, що процес реформування супроводжувався великою сукупністю винятково складних процесів. Це перетворення земельних та майнових відносин власності, організаційно-правове реформування суб'єктів господарської діяльності в АПК, формування економічного механізму та ринкових відносин та інші проблеми, які не зустрічались раніше водночас. З огляду на сучасне становище у сільському господарстві України, вчені виділяють три головні етапи вітчизняної аграрної політики, які ми пропонуємо конкретизувати таким чином.

Перший етап – стабілізаційний. Його призначення – призупинити спад виробництва у галузі. Орієнтовна тривалість – найближчі два-три роки. Для цього потрібно мобілізувати внутрішні і зовнішні інвестиції, задіяти стимули високопродуктивної праці, розвивати підприємництво в АПК.

Другий етап – відновлювальний. Його мета – доведення обсягів сільськогосподарського виробництва до рівня кінця 80-х – початку 90-х років, з поступовим розширенням експорту продукції на світовий ринок. Орієнтовна тривалість цього етапу – перше десятиріччя XXI ст.

Третій етап – експортоорієнтований. Він передбачає виведення сільського господарства України на рівень найрозвинутіших сільськогосподарських країн та надійне закріплення держави у світовому розподілі виробництва аграрної продукції.

З прийняттям 3 грудня 1999 р. Указу Президента “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” фактично виникли нові умови для проведення трансформаційних перетворень в галузі, що дало можливість сформулювати багатовекторну соціально-економічну модель постреформованого розвитку агропромислового виробництва. При цьому аграрна політика передбачає вплив на політичні, соціальні та економічні фактори розвитку галузі (рис. 1.10, б). У свою чергу кожен з факторів передбачає вибір конкретних цілей розвитку.

Для ефективної діяльності українського агропромислового комплексу в державі необхідно створити таку модель господарювання, яка б передбачала досягнення наступних цілей:

- формування ринкового середовища (створення платформи функціонування ринкової економіки);
- розбудова економічного механізму (визначення “правил гри”);
- вдосконалення системи управління АПК (насамперед з метою повного і ефективного використання наявного потенціалу).

Формування складових елементів аграрної політики і створення реальних умов для її реалізації потребує науково виваженої та обґрунтованої розробки кожного напрямку, яка має базуватися на врахуванні можливостей і вимог планування, організації, мотивації і контролю дій. Лише за таких умов аграрна політика може бути реальною, спиратися на власний досвід і можливі ресурси, розрахованою на досягнення передбачуваних результатів.

Концепція аграрної політики повинна передбачати створення умов для розвитку вітчизняних товаровиробників на основі посилення економічно-мотиваційних чинників, а сама аграрна політика має враховувати інтереси товаровиробників і споживачів і в своїй основі формуватися суб'єктами сільськогосподарської діяльності, а також управлінськими структурами.

Незалежно від часу і місця реалізації, концепція аграрної політики має відповідати певним вимогам, у ній мають бути обов'язкові елементи, без яких неможливо обійтись. Вітчизняний досвід і практика інших країн засвідчують, що в концепції аграрної політики основними є такі елементи.

1. Теоретична і методологічна основа аграрної політики держави: чим викликана потреба в зміні аграрної політики; в які етапи і на якій методичній основі вона здійснюватиметься; що буде покладено в основу реформування агропромислового виробництва; наскільки аграрна політика відповідатиме державній стратегії тощо.

2. Державна політика щодо розвитку продуктивних сил і виробничих відносин в АПК: структурна перебудова і перспективні напрями розвитку сфери матеріального виробництва; ресурсне, наукове та інформативне забезпечення; маркетингова діяльність і зовнішньоекономічні зв'язки; стабілізація виробництва; економічні відносини; цінова, кредитна й податкова політика; механізм реалізації продукції і розподілу доходів; демократизація управління.

3. Орієнтація на кінцевий результат: очікувані результати обсягів виробництва і прибутку; мотивація товаровиробників; задоволення потреб у сільськогосподарській сировині та продовольстві на рівні держави та регіонів.

4. Соціальні аспекти: підвищення авторитету і рівня життя сільського населення; подолання соціальних і культурно-побутових відмінностей між містом і селом; кадрова політика; відродження духовності на селі.

5. Механізм реалізації: хто, за який кошт, на основі яких ресурсів забезпечить реалізацію аграрної політики; в який спосіб і ким буде здійснено її моніторинг; коли і ким будуть підбиватись підсумки.

Опрацьована на основі зазначених вимог концепція аграрної політики після узгодження з економічною політикою держави потребує свого визнання і

правового забезпечення, вона має набути певних ознак закону і бути обов'язковою для всіх зацікавлених сторін.

Новий курс реалізації аграрної політики повинен зрештою призвести до вирішення комплексу завдань, які стоять перед національним АПК. До них належать: створення сприятливих умов проживання і праці на селі, істотне підвищення рівня самозабезпеченості країни основними продуктами харчування достатньо високої якості, посилення експортної орієнтації розвитку вітчизняного аграрного сектора економіки, підвищення екологічної та ґрунтоохоронної надійності сільськогосподарського виробництва, забезпечення його розвитку на рівні найбільш розвинутих в аграрному відношенні країн.

Зважаючи на це, головна мета аграрної політики полягає в обґрунтуванні створюваної стратегії здійснення ринкових трансформацій у національному агропромисловому комплексі, дійових та ефективних методів, способів та механізмів виведення його з системної кризи та переведення на модель сталого, конкурентоспроможного й екологічнобезпечного розвитку. Оскільки негативні тенденції в розвитку АПК все ще продовжуються і посилюються, і вони призводять не лише до деградації агропромислового потенціалу, а й до подальшого падіння рівня продовольчої безпеки та, можливо, втрати продовольчої незалежності нашої держави, то необхідні рішучі і невідкладні заходи щодо якнайшвидшого подолання цих негативних тенденцій.

Необхідно детально вивчати сучасні тенденції в аграрній та соціальній політиках розвинених країн. Виробництво та споживання, направлені на підтримання та відновлення навколишнього середовища (*sustainable production and consumption patterns*), транзакційні витрати, пов'язані із укладанням контрактів і плануванням виробництва у сільському господарстві, нормалізація та стандартизація харчових продуктів, інноваційні маркетингові інституції стимулювання виробництва якісних харчових продуктів, та інші питання, спрямовані на підтримання функціонування аграрних підприємств в умовах сучасного суспільства, мають бути вивченими та врахованими при прийнятті рішень в українській аграрній політиці. На теперішній час аграрна політика в Україні скоріше спрямована на утримання певного рівня виробництва, а не стандартів якості та охорони довкілля. Зміна існуючого становища має стати завданням для нового покоління студентів-аграріїв.

7. ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Сільське господарство є однією з найголовніших галузей в економіці України. Його частка в народному господарстві країни за загальноприйнятими макроекономічними показниками досить висока. Зокрема, тут зосереджено майже чверть виробничих фондів, працює п'ята частина всіх зайнятих в економіці держави громадян. У сільському господарстві безпосередньо задіяно найбільше багатство країни – її земельний фонд, який становить майже 42 мільйони гектарів сільськогосподарських угідь. Від рівня економічного розвитку сільського господарства значною мірою залежить економіка країни в цілому, оскільки в цій сфері матеріального виробництва створюється понад 20% національного доходу, 13,5% валової доданої вартості. Саме тому ситуація в аграрній сфері значною мірою визначає соціально-економічне становище суспільства та продовольчу безпеку держави.

Україна спроможна цілковито задовольняти внутрішні потреби в сільськогосподарській продукції завдяки власному виробництву. За умов стабілізації виробництва вона має всі реальні можливості стати експортером сільськогосподарської продукції.

Україна належить до числа країн з найвищим рейтингом щодо потенційних резервів агропромислового виробництва. Підґрунтям для такого твердження є досить висока концентрація чорноземів (30% світового рівня), вигідне географічне положення, достатньо розвинена транспортна інфраструктура, наявність значного ринку збуту сільськогосподарської продукції як в самій Україні, так і за її межами. Тому очевидно, що основи української економіки зосереджені в сільському господарстві і будь-які її радикальні зміни мають починатися саме в цій сфері.

Уряд України розглядає сільське господарство як стратегічний сектор, котрий вимагає суттєвого захисту і підтримки через державну політику. Однак довготривала практика державного регулювання з використанням неефективних інструментів аграрної політики, переоцінка політичних гасел щодо самозабезпеченості, складні торгові бар'єри як на внутрішньому, так і при виході на міжнародний ринки, а також відсутність інноваційних маркетингових інституцій призвели до стагнації українського сільського господарства.

8. КОНЦЕПЦІЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ТА ЇЇ ОСНОВНІ КРИТЕРІЇ

Сучасна роль держави в розвитку соціально-економічних процесів формувалася історично. На певних історичних етапах різних країн вплив держави визначається певними політико-економічними та соціальними умовами і факторами. Важливими у формуванні ролі держави були такі фактори, як менталітет населення; рівень економічного розвитку країни, який залежно від розвитку ринкових відносин і приватного сектора визначає потребу у більшому чи меншому державному впливові; ступінь відкритості економіки; рівень технічного розвитку і, нарешті, якість апарату держуправління, що визначається межами втручання уряду в економіку.

Вплив держави на економічний стан суспільства є постійним і широко розповсюдженим. В рамках певної економічної системи, або відповідних прав власності, конкурентного середовища, правової системи, і т.д., держава повинна встановлювати правила за якими будуть функціонувати підприємства. Наприклад, держава може впливати на продажі сільськогосподарських продуктів, деякі підприємства отримують субсидії, або цілі галузі покращують своє становище внаслідок запровадження різноманітних тарифів на імпорту продуктів, котрі конкурують з товарами національного виробництва.

У найбільш очевидних випадках протекція означає обмеження імпорту, наприклад через імпортні тарифи, імпортні квоти або заборони імпорту. Існують також нетарифні бар'єри, такі як прямі субсидії національним галузям, котрі конкурують з імпортом, зниження податкових ставок, фінансування наукових та інженерних досліджень. Тому в принципі немає суттєвої різниці між поняттями протекції та субсидії. Вони обидві застосовуються як засоби державного регулювання що направлені на створення абсолютної або відносної переваги відповідної галузі по відношенню до інших виробничих галузей, перш за все іноземних.

Основний аргумент, що використовується для пояснення протекціонізму галузі, котра розвивається, відомий як “аргумент на підтримку нової галузі промисловості” (infant industry argument). Економісти звичайно погоджуються з твердженням, що такий аргумент протекціонізму має сенс з точки зору покращання світового добробуту в цілому. “Infant industry argument” базується на існуванні так званої “економії, що обумовлена зростанням масштабів виробництва” (economies of scale) в окремій галузі (або підприємстві). Основною причиною імплементації інструментів аграрної політики на користь вітчизняної індустрії, що розвивається, є її захист від дешевого імпорту подібних продуктів з іноземної країни. Виробництво таких продуктів в іноземній країні може вже бути сформовано історично, тоді як національна галузь знаходиться “на пізньому старті” (як це трапилось із рядом вітчизняних галузей, як наслідок тривалої відсутності конкуренції, низької мотивації інновацій, і т.п. в часи Радянського Союзу). Високі виробничі затрати національних галузей порівняно з іноземними стандартами спричинені відсутністю передових технологій, низької продуктивності праці, відсутністю досвіду виробництва в ринкових умовах, і т.д.

Якщо існує тимчасова можливість протекціоністських заходів національної галузі, “Аргумент...” означає що фірми такої галузі будуть в змозі використати позитивну економію від масштабів виробництва. З часом, виробничі витрати на одиницю продукції знижуються до такого рівня, що вітчизняна галузь стає експортером такого товару. При цьому протекцію вже можна скасувати, оскільки відпадає необхідність в її застосуванні. Тобто вітчизняна галузь виробництва отримує порівняльну перевагу в довгостроковому періоді, яку неможливо досягти за короткий термін але ймовірно за довгий проміжок часу, при умові застосування тимчасової протекції. Фінансування довгострокових витрат такої галузі відбувається за рахунок національних споживачів, але в перспективі передбачається що витрати, пов’язані з початковими субсидіями та втратою переваг від вільної торгівлі, будуть компенсовані. Це трапиться якщо індустрія буде в змозі на протязі довгострокового періоду успішно розвиватися без державної підтримки, тобто без субсидування, введення імпорتنих квот і т.п., показувати позитивну додану вартість або, іншими словами, бути конкурентноспроможною на світових ринках.

Які ж загальні умови і вимоги для застосування політичних інструментів на користь індустрії, що розвивається (такої, як сільське господарство)? Серед них ми розрізняємо наступні:

- Протекція “молодої” галузі можлива тільки на протязі певного проміжку часу; перед цим необхідне проведення ретельних досліджень стосовно вибору індустрії, котра дійсно потребує захисту. Однак, важко визначити який часовий термін підтримки буде економічно раціональним. Це буде залежати від альтернативних шляхів використання виробничих ресурсів і очікуваних прибутків у галузі.

- Перед вибором певного інструменту аграрної політики для захисту національного виробництва, держава повинна притримуватися простого економічного правила: прибуткові надходження від застосування такого інструменту повинні перевищувати відповідні затрати. Однак досить непросто передбачити наслідки державного втручання, як це є, наприклад, у випадку з приватними інвестиціями.

- При більш детальному розгляді кожне державне втручання (через використання різних політичних інструментів) може вважатися як засіб спричинення витрат для однієї економічної групи на користь іншої. Наприклад, капітал що надається у формі підтримки одному сектору, повинен бути попередньо зароблений іншими економічними секторами, і вилучений звідти у формі податків, для того щоб пізніше надійти як субсидія до визначеної галузі. Застосування імпортного тарифу на користь певної індустрії можливе за рахунок витрат інших галузей.

Наступний загальний критерій для прийняття рішення щодо вибору певного типу політики, є питання чому певна галузь економіки країни не може успішно функціонувати самостійно і чому вона потребує захисту. Однак, існує два виключення із цього правила.

Перше, ринки капіталів можуть функціонувати неефективно при розподілі фінансових ресурсів. В Україні процентні ставки на кредити є дуже

високими, тоді як фінансові інституції віддають перевагу скоріше короткостроковому, аніж довгостроковому кредитуванню.

По-друге, можливе виникнення так званих позитивних зовнішніх ефектів (positive external effects), котрі вимагають необхідності застосування протекційністських заходів. Такі ефекти виникають у випадках, коли прибутковість політичного інструменту складається не тільки з грошових потоків до підприємства, але створюється також позитивний ефект для інших підприємств, навіть для щойно створених. Наприклад, в розвинених країнах є регіони з великою кількістю підприємств однакової спеціалізації, тому що серед них має місце ефект позитивної кореляції (ефект “spill over”).

Нарешті, для успішної політики “infant industry” виняткового значення має питання наскільки держава чітко усвідомлює котра галузь дійсно має порівняльні переваги, і внаслідок цього може стати конкурентноспроможною на зовнішніх ринках. Багато Урядів вважають що вони володіють такою інформацією, наприклад, коли на основі високої конкурентноздатності галузі в минулому робиться висновок про її прибутковість і в майбутньому. Однак, конкурентноспроможність є концепція майбутнього, і держава, як правило, має набагато менше інформації щодо перспективного успішного розвитку певної індустрії, порівняно з приватними підприємствами. Незважаючи на це, державні службовці регулярно приймають рішення щодо того, які політичні інструменти потрібно використовувати і які галузі цього потребують.

Важливо бачити різницю між конкурентноздатністю підприємства та в цілому всієї галузі. Останнє свідчить, що така галузь здатна пропонувати свої товари в умовах вільної торгівлі і без субсидування, за цінами такими ж або навіть нижчими за тих котрі пропонують іноземні конкуренти. Тільки в такому випадку країна має позитивну додану вартість, і виробництво зветься економічно доцільним. Конкурентноспроможність є загальною економічною концепцією, що показує чи робить певна виробнича діяльність країну багатшою. Якщо держава політичними заходами підвищує ціну на певний вид сільськогосподарської продукції, тоді з точки зору економіки підприємства виробництво цього продукту може бути рентабельним, хоча для всього народного господарства воно означатиме збитки. Унаслідок такої штучної рентабельності потік приватних інвестицій у відповідний сектор можливо й збільшиться, але країна загалом стає біднішою. Звідси дуже важливо приймати правильні рішення стосовно економічного розподілу обмежених ресурсів між галузями, здатними конкурувати на світовому ринку.

Залежно від впливу тих чи інших факторів, в економічну теорію введено поняття нормативної і позитивної ролей держави. Перше визначає те, що держава повинна робити, щоб сприяти суспільно-економічному прогресу. Другий аспект характеризує те, що держава робить фактично. Як правило, між нормативною і позитивною ролями держави існує великий розрив, деякою мірою спричинений тим, що поточний розвиток найчастіше продовжує визначатись політикою попередніх років. Це характерно і для України, тому відчувається велика потреба в реформах, які б забезпечили зближення цих ролей.

Найбільш загальним поняттям, яке характеризує державу як суб'єкт економічної системи, є поняття “економічна діяльність держави”. До економічної відносять таку діяльність держави, яка прямо або опосередковано впливає на економічні процеси, а також її господарську діяльність. Близьким за змістом є словосполучення “економічна політика держави”. Існує думка, що за своєю глибинною суттю зазначені поняття є ідентичними. Однак ми поділяємо точку зору тих науковців, які вважають, що економічна політика є більш практичне, конкретне вираження економічної діяльності держави, а точніше – здійснення нею, як політичним органом, своїх економічних функцій. Тобто економічна політика – це визначення органами законодавчої влади мети, задач, пріоритетів і засобів діяльності держави, для ефективної реалізації яких використовуються економічні закони і категорії.

Суть державного регулювання економіки. Здійснення економічної політики є однією з функцій державного управління. Існує два різні підходи до розуміння змісту державного управління. У першому з них, так званому американському, зорієнтованому на всі процеси і функції управління в спектрі повноважень держави, державне управління розглядається як галузь, що охоплює багато дисциплін та включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, а в другому, так званому європейському, державне управління розглядається як підгалузь права. Інакше кажучи, перший підхід передбачає поєднання політичних, правових і адміністративних функцій, а другий – їх розмежування, тобто визначення державного управління як всієї незаконотворчої та несудової діяльності держави, або як підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Що стосується України, то у нас набуває офіційного визнання перший підхід до розуміння державного управління.

Методична особливість регулювання як функції управління полягає в тому, що центр управління не має необхідності жорстко впливати на систему і давати рецепти, як реагувати на свої команди. Для таких цілей можуть бути створені економічні стимули і санкції, які зберігають рух системи в потрібному напрямі.

Усе вищевказане дає нам можливість визначити державне регулювання економіки як систему взаємовідносин уряду з економічними агентами з метою державного впливу на економічні процеси, що являє собою сукупність фінансово-економічних, організаційно-адміністративних, інституційно-правових та соціально-психологічних методів та інструментів, за допомогою яких держава веде економічну діяльність на макро- та мікрорівні.

При формуванні механізму державного регулювання економіки України необхідно виходити з того, що він повинен забезпечити економічну безпеку держави. Економічна безпека – це здатність національної економіки забезпечити стабільний розвиток виробництва в державі з метою задоволення її головних потреб. Вона охоплює такі різновиди безпеки, як фінансова, енергетична, техніко-технологічна, продовольча та ін.

Концепція та оцінка продовольчої безпеки країни. Термін “продовольча безпека” був введений в міжнародний обіг на початку 70-х років минулого століття і на сьогодні в цілому характеризує стан продовольчого ринку і

економіки як окремої країни або блоку інтегрованих країн, так і світового ринку продовольства.

Кожна країна має різні критерії національної продовольчої безпеки і визначає рівень забезпечення та шляхи розвитку аграрного виробництва. Зокрема, США і Франція мають 100% забезпечення продовольством, Німеччина – 98%. Росія передбачає 80%, а Чехія – 70-ти відсотковий рівень самозабезпечення.

Оцінка стану міжнародної продовольчої безпеки здійснюється за двома показниками: обсягом світових зернових запасів, що переходять до наступного врожаю, та рівнем світового виробництва зерна в середньому на душу населення. Перший з них розраховується в відсотках від річного обсягу світового споживання зерна або в днях його загальносвітового споживання і характеризує стабільність продовольчої ситуації в світі, стійкість світового ринку продовольства стосовно можливого впливу дестабілізуючих чинників (неврожаї, стихійні лиха і т.п.). Перехідним до критичного значення показника вважається 60-ти денний запас зерна, що в перерахунку на середні обсяги виробництва відповідає 17% його річного загальносвітового споживання.

Другий з вищеназваних показників – динаміка середнього виробництва зерна на душу населення – використовується як для аналізу тенденцій розвитку світового ринку продовольства, так і для оцінки національної продовольчої безпеки.

Система цілей аграрної політики. Кожна раціональна політика передбачає постановку та реалізацію певних цілей. На практиці цілі галузі формулюються політичним шляхом, тобто у рамках політичної дискусії за допомогою компетентних законодавчих органів влади, наприклад, парламенту, де цілі перевтілюються у конкретні закони (національне аграрне законодавство).

В основному держави з ринковою економікою намагаються досягти чотирьох основних політико-економічних цілей:

1. Стабільність зайнятості населення: забезпечення високого рівня зайнятості, запобігання безробіттю.

2. Стабільність вітчизняної валюти: забезпечення стабільної вартості національної грошової одиниці і запобігання інфляції для стабілізації купівельної спроможності і вартості майна.

3. Вирівняний платіжний баланс (баланс усіх витрат і надходжень в операціях резидентів даної держави з нерезидентами за визначений період): забезпечення збалансованого торговельного обміну із закордонними державами для захисту внутрішньої (рівень цін) та зовнішньої (обмінний курс) вартості грошової одиниці, для стабілізації зайнятості і запобігання міжнародних конфліктів.

4. Економічне зростання: стабілізація розвитку економічної кон'юнктури і сприяння постійному економічному росту.

У своїй основі секторальні цілі повинні підкорятись загальноекономічній системі цілей. У такому випадку аграрна політика також несе відповідальність за національний рівень зайнятості або розмір інфляції. Крім того, особливості аграрного сектора зумовлюють диференціювання і розширення системи цілей,

яка ґрунтується на двох блоках цілей: забезпечення сировинними ресурсами і продуктами харчування, стабілізація ринків збуту і прибутків виробників.

Для більшості країн основними цілями аграрної політики є наступні:

- достатнє забезпечення потреб споживачів і переробної промисловості;
- забезпечення високої якості продуктів харчування;
- поліпшення міжгалузевого і міжрегіонального розподілу ресурсів;
- підвищення продуктивності на основі технічного прогресу;
- покращення міжнародної конкурентоспроможності аграрного сектору

країни;

- участь у світовій торгівлі;
- стабілізація цін і умов збуту;
- стабілізація і підтримка прибутку виробників;
- збереження землеробства у несприятливих природнокліматичних

умовах;

- низькі ціни для споживачів;
- охорона навколишнього середовища.

9. ГРУПИ ІНТЕРЕСІВ В АГРАРНІЙ ПОЛІТИЦІ

Реалізація інтересів в аграрній політиці здійснюється через політичні і бюрократичні інститути суспільства. Оскільки суспільство не може контролювати і відслідковувати кожен крок цих інститутів, вони отримують певну свободу в узгодженні суспільних цілей та своїх особистих чи групових інтересів. Основними діючими особами у формуванні національної аграрної політики, що часто мають свої інтереси, є наступні суб'єкти.

1) Першими у ряду суб'єктів, формуючих аграрну політику, є політики. У законодавчих органах розвинених країн не так багато представників безпосередньо селян, оскільки даний клас становить незначну частину населення цих країн. Однак політики часто голосують за заходи підтримки аграрного сектору, оскільки аграрне лоббі, як правило, добре організоване і користується підтримкою у суспільстві. Якщо ж у законодавчому органі представлена аграрна партія, як це відбувається в Україні і більшості інших постсоціалістичних країн, то політики цієї фракції напряму зацікавлені у збільшенні аграрного бюджету країни, оскільки це відображає їх ефективність як політиків і збільшує шанси на переобрання.

2) Друга група діючих осіб при формуванні аграрної політики – бюрократія. Вищі державні службовці стають лоббістами сектору економіки, яким вони управляють: вони вузько спеціалізовані на проблемах цього сектору, їх статус і престиж залежать від стану справ у цьому секторі, їх пов'язують чисельні зв'язки, формальні і неформальні, з суб'єктами цього сектору. Більше того, департаменти та міністерства, що представляють різні сектори економіки, часто конкурують один з одним за вплив у суспільстві, а також протистоять зовнішнім втручанням у справи сектору з боку політиків і таких загальних міністерств, як міністерство фінансів, зовнішньої торгівлі і т.п. У таких умовах інтерес головний бюрократії як такої полягає у збільшенні бюджету і (чи) штату відомства.

З цієї точки зору бюрократія зацікавлена у складніших і більш дорогих заходах державного регулювання, оскільки це збільшує контрольований бюджет і обсяг роботи відомства, а також зменшує можливість зовнішніх втручань у його справи, оскільки складна програма вимагає високої і спеціальної кваліфікації.

3) Аграрне лоббі – групи суспільства, що зацікавлені у підтримці аграрного сектору. Кожен сектор економіки у розвинених країнах має свої групи тиску, чи групи інтересів, однак загальновизнано, що групи тиску в аграрному секторі найбільш організовані і впливові. У більшості країн є сильні союзи фермерів, що об'єднують основну частину сільськогосподарських виробників. Такі об'єднання впливають на формування аграрної політики, надаючи політикам необхідну інформацію і розробляючи законопроекти, а також шляхом впливу на суспільну думку пропагандистськими методами.

Крім чисто аграрних лоббі на аграрну політику мають вплив і групи тиску I та III сфер АПК: зростання аграрного виробництва несе їм значні вигоди. Наприклад, виробники мінеральних добрив дуже зацікавлені у розширенні

виробництва зерна і будуть всіляко лобіювати програми підтримки зернового виробництва. Якщо ж згадати, що у цих секторах діють потужні транснаціональні корпорації, то стає зрозумілим, яких сильних союзників у лобіюванні політики підтримки агропродовольчого сектору мають фермерські організації та союзи виробників.

Варто зауважити, що у країнах з різним рівнем економічного розвитку підтримка аграрного сектору суттєво відрізняється. У країнах, що розвиваються, сільське господарство, як правило, використовується як джерело ресурсів для фінансування індустріалізації країни. Як тільки країна проходить стадію індустріалізації, ситуація кардинально змінюється. Аграрний сектор скорочується, фермери стають більш освіченими, мобільними, легше організовуються. Збільшується частка I та II сфер АПК, і відповідно сільське господарство отримує союзницькі групи тиску. Зростає аграрна бюрократія, додаючи свої інтереси у боротьбу за збільшення підтримки аграрного сектору. Доходи населення підвищуються, що відповідно до закону Енгеля веде до скорочення витрат на продукти харчування. У цих умовах для споживача продовольства зростання цін на продовольчі товари у результаті програм підтримки фермерів менш помітне і споживачі не чинять опору політиці підтримки агропродовольчого сектору. У результаті витрати на цей сектор зростають до тих пір, поки може витримати національний бюджет.

Суть і основні критерії формування аграрної політики держави. Механізми державного регулювання АПК України проявляються в аграрній політиці, яка розглядається нами як постійний процес керівництва і управління аграрним сектором економіки з метою забезпечення його розвитку по одному або одночасно кількох політично задекларованих, економічно забезпечених та соціально захищених напрямках.

Як особлива форма діяльності державних структур, аграрна політика існує вже декілька століть. За цей час її зміст істотно змінився. Полярними різновидами можна вважати політику невтручання й аграрний фундаменталізм. В першому випадку регулююча роль повністю покладається на ринок, залишаючи державі функції наукового обслуговування, ринкового інформування, забезпечення справедливої конкуренції. Другий – ставить аграрний сектор в центр всієї національної економіки і вимагає його всебічної підтримки. В нинішній час з'явився ще один різновид – політика державного регулювання. Таким чином, в основу аграрної політики покладено ступінь втручання держави в ринкові процеси, регулювання нею організації ринку.

Щоб виконати свою організуючу і мотиваційну функцію, аграрна політика має відповідати певним атрибутам, тобто тим внутрішнім причинно-наслідковим ознакам, що характеризують її зміст і кінцево-цільове призначення. До найважливіших атрибутів аграрної політики належать.

1. Соціально-економічна суть. Хоч за своїм призначенням аграрна політика зачіпає насамперед інтереси сільського господарства, її соціально-економічна суть полягає в тому, що:

– аграрний сектор є не просто пріоритетним, а ключовим у відродженні і становленні незалежної національної економіки, бо подолання дефіцитності

високоякісних і недорогих продуктів харчування на внутрішньому продовольчому ринку, розширення експорту та обмеження імпорту продовольства – це фактори, що гарантують економічну незалежність;

- розвиток аграрного сектора має здійснюватись не за рахунок інших галузей, а в обґрунтованій збалансованості з ними, в паритетності міжгалузевих відносин;

- владні структури всіх рівнів мають усвідомити, що без постійної підтримки державою, без поступально-протекціоністської політики щодо сільського господарства його ефективний розвиток неможливий, і за будь-яких форм власності й господарювання воно не виживе.

2. Зміст аграрної політики. Це перелік тих найголовніших завдань, які необхідно вирішити на певному етапі розвитку аграрного сектора. Вони можуть мати перспективний, поточний і оперативний характер.

Аграрній політиці України притаманні такі складові елементи:

- формування господарських структур на основі плюралізму форм власності;

- створення ринку засобів виробництва і продовольства та забезпечення його відповідною інфраструктурою;

- вдосконалення господарського механізму на основі розвитку багатокладності аграрного сектора, перебудови принципів ціноутворення, оподаткування, фінансування, кредитування і страхування;

- прискорення переходу сільського господарства на інтенсивний шлях розвитку та ефективне використання всіх наявних ресурсів;

- підвищення продуктивності виробництва та орієнтація на самозабезпечення регіонів продовольством і сировиною;

- подальше поглиблення спеціалізації сільського господарства на основі міжгалузевого і міжгосподарського поділу праці та агропромислової інтеграції;

- забезпечення збалансованості й пропорційності в розвитку АПК, скорочення втрат продукції і сировини, націлення всіх ланок АПК на досягнення спільного кінцевого результату;

- соціальні перетворення на селі, підвищення ролі та авторитету працівника сільського господарства.

3. Характер аграрної політики. Він визначається тими цільовими завданнями, які стоять перед нею, і тим організаційно-господарським і владним механізмом, що забезпечить її досягнення.

Кінцевою метою аграрної політики залежно від її тривалості в часі може бути:

- досягнення реальних і відчутних зрушень у внутрішньодержавному вирішенні продовольчої проблеми;

- виведення сільського господарства і всього агропромислового виробництва та соціального розвитку села на світовий рівень;

- перетворення країни в надійного експортера продовольства;

- досягнення очікуваної кінцевої мети, а не проміжних результатів, і оцінка відповідно до них конкретних дій і зрушень.

Господарський механізм реалізації конкретних завдань аграрної політики включає в себе розподіл функцій і компетенцій між державними і самоврядними управлінськими структурами щодо забезпечення втілення в процес управління всіх напрямів розвитку сільського господарства як поточного, так і перспективного характеру. Визначальною характеристикою тут є комплексність здійснення аграрної політики, тобто узгоджене виконання всіх накреслених завдань; кардинальне перетворення і максимальне поглиблення існуючих відносин; насичення виробництва нововведеннями; прискореність темпів, але обґрунтована, виражена, без шкоди для справи.

4. Фактори аграрної політики. Вони являють собою сукупність тих об'єктивних і суб'єктивних чинників, які забезпечують реалізацію ідей аграрної політики. Сюди належать:

- досконалість законодавчої бази і відповідальність на всіх рівнях за її організаційно-виконавче забезпечення;
- науково обґрунтована послідовність щодо форм власності, в тому числі на землю, шляхів і способів їх реформування;
- створення достатніх умов для ефективного розвитку всіх форм господарювання;
- кадрове, ресурсне, фінансове та інформативне забезпечення;
- науково-технічні й технологічні розробки і рекомендації на рівні “наука”.

5. Умови реалізації аграрної політики. Це формування зовнішнього і внутрішнього середовища, де визначальним кредо стануть інтереси сільського господарства й селянства. До цих умов належать:

- поступове підпорядкування політики вимогам та інтересам селянства;
- підкріплення зрушень в аграрному секторі відповідними змінами в інших секторах народного господарства;
- достатнє забезпечення тактичних і практичних завдань у правовому, організаційному, матеріальному, фінансовому й кадровому аспектах;
- багатоаспектність аграрної політики і необхідність її реалізації у єдності всіх складових частин і цілей;
- управління процесом розробки та реалізації аграрної політики згори донизу, надання аграрній політиці статусу складової частини економічної політики держави.

Головною економічною метою аграрної політики є розбудова стабільного, експортоорієнтованого та конкурентноспроможного на зовнішніх ринках сектора економіки та створення для цього відповідних організаційно-економічних умов.

10. ПРОБЛЕМИ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Питання продовольчої безпеки займає важливе місце в концепціях національної безпеки усіх країн світу. В умовах прагнення України інтегруватися у європейське співтовариство порушена проблема набуває особливого значення. Як засвідчує світова практика, лише та держава, яка може гарантувати забезпечення населення продуктами харчування в будь-яких умовах, здатна проводити незалежну зовнішню політику. Стратегічними цілями аграрної політики на сучасному етапі є:

- забезпечення виробничої діяльності суб'єктів підприємництва з метою нарощування обсягів виробництва продукції відповідно до потреб населення України і світового ринку;
- регулювання цінової доступності споживача до продуктів харчування;
- досягнення показників якості продуктів харчування.

Ще у 1974 році Міжнародна продовольча організація ФАО визначила зерно пшениці основним мірилом продовольчої безпеки країн світу. Враховуючи транспортні можливості того часу, пов'язані з переміщенням значних обсягів зерна між країнами, розрахунковим методом було визначено двох місячний термін, необхідний для зняття дефіциту зерна у країнах, де він виникав. В зв'язку з цим, країнам рекомендувалося постійно зберігати двох місячний запас зерна від річного обсягу його споживання, а отже 16,6% від річної потреби.

Нині у більшості самодостатніх країн світу сформована відповідна законодавча база і розроблені окремі фінансово-економічні і організаційно-технологічні заходи щодо забезпечення продовольчої безпеки. Прийнятий ще у 1979 році Закон про “Про продовольчу безпеку” а потім “Bill of farmers” у США та САП ЄС уже протягом кількох десятиріч визначають їх зобов'язання щодо власної продовольчої безпеки та надання допомоги іншим країнам. Подібну практику щодо продовольчої безпеки проводять також країни, члени СНД. Так, зокрема, Постановою ради Міністрів Республіки Білорусь від 10 березня 2004 № 252 була прийнята “Концепція національної продовольчої безпеки Республіки Білорусь”, Указом президента Російської федерації № 120 від 30 січня 2010 року затверджена доктрина Продовольчої безпеки Російської федерації. Рішенням міжпарламентської асамблеї “Євразійського економічного співтовариства від 6 квітня 2010 №11-12 затверджено типовий проект Закону “Про продовольчу безпеку держав-членів Євразес” відповідно до якого 29 грудня 2010 року у Таджикистані прийнято також відповідний закон.

Проблема харчової безпеки не є новою для сьогоденного глобалізованого світу. Причинами зменшення рівня продовольчого забезпечення і стрімкого зростання цін на сільськогосподарську продукцію визначено кілька: по-перше, це зміна клімату, яка все частіше проявляється у збільшенні кількості ураганів, посух, злив, циклонів і вітрів та виверженні вулканів; по-друге, невпинне зростання до останнього часу цін на нафту та газ, продукти переробки яких є важливими складовими ресурсами сільськогосподарського виробництва; по-третє, зростання сукупного світового попиту на харчові продукти нерозривно зв'язане зі зростанням чисельності населення планети, яке уже досягло 7

млрд. Осіб. Крім того, світ поступово (переважно за рахунок Китаю і Індії) переорієнтовується на споживання не лише рису але і м'яса, виробництво якого без зернових не можливе; по-четверте, розвиток біоенергетики через розширення посівів технічних культур а також використання значної частини ринку зерна на виробництво біоетанолу суттєво звужує світову виробничу базу зернового господарства; –і, по-п'яте, не відповідність принципів ГАТТ/СОТ вимогам сьогодення призводить не до збільшення заходів державної підтримки сільського господарства, а навпаки – до суттєвого їх обмеження, як було при вступі України до СОТ.

Оцінка національної продовольчої безпеки України має свою специфіку, що впливає з об'єктивного різноманіття природнокліматичних умов ведення сільськогосподарського виробництва, критичних тенденцій економічного розвитку АПК, певного ступеню залежності від поставок імпортного продовольства та потенційних перспектив розвитку його експорту, особливостей національного режиму регулювання зовнішньоекономічних зв'язків.

Продовольча безпека є важливим складовим елементом національної державної безпеки і характеризує політичну незалежність країни, її економічну міцність та стабільність, соціальну забезпеченість населення та продовольчі потреби своїх громадян без збитку національно-державним інтересам. Узагальнюючи попередні наукові надбання, з метою трактування продовольчої безпеки, на наш погляд, необхідно виділити три аспекти, що характеризують її більш широко:

- перший – політичний – характеризує здатність держави підтримувати свій стабільний позитивний міжнародний імідж як конкурентної на аграрних зовнішніх ринках держави, забезпечувати своїм громадянам споживання повноцінних продуктів харчування відповідно до прийнятих міжнародних стандартів та норм;

- другий – економічний – характеризує здатність держави до мобілізації внутрішніх матеріально-технічних, фінансово-економічних ресурсів і агроєкологічного потенціалу країни для організації виробництва сільськогосподарської продукції та постачання населення продовольством переважно за рахунок власного виробництва і тим самим – гарантувати економічну самостійність і достатню незалежність від зовнішніх ринків;

- третій – соціальний – визначає зайнятість населення в аграрному секторі економіки з відповідною продуктивністю праці та її оплатою, з передбаченням повного забезпечення інфраструктурними факторами функціонування сільських районів.

Національна продовольча безпека кожної країни – це і елемент міжнародної продовольчої безпеки. Благополучні у цьому відношенні країни є стабілізаторами світового продовольчого ринку і джерелами підтримки продовольчої безпеки держав з несприятливими природнокліматичними умовами ведення сільськогосподарського виробництва.

Підвищення рівня продовольчої безпеки держави на основі нарощування виробництва продуктів харчування, поліпшення їх якості і збалансованості за поживними елементами, а також забезпечення більшої доступності кожної

людини до продовольчих ресурсів для здорового харчування є одним із пріоритетів соціального та економічного розвитку України. Вирішення цих життєво важливих завдань залежить у першу чергу, як зазначається у посланні Президента України до Верховної Ради “Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2002-2004 роки”, від послідовного “здійснення активної аграрної політики, спрямованої на швидке подолання кризових процесів, забезпечення необхідної адаптації підприємств АПК до умов ринкової кон’юнктури, зміцнення їх фінансового стану, утвердження у перспективі України як держави з ефективним експорто-спроможним сільським господарством”.

11. МІСЦЕ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ В ПРОГРАМІ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ НА 2010-2014 РОКИ “ЗАМОЖНЕ СУСПІЛЬСТВО, КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНА ЕКОНОМІКА, ЕФЕКТИВНА ДЕРЖАВА”

Україна за природно-ресурсним та аграрним потенціалом посідає провідне місце у світі. Однак цей потенціал використовується вкрай неефективно, а агропромисловий комплекс України за рівнем розвитку значно відстає від передових країн світу і ЄС. Основні проблеми полягають у:

- низькій конкурентоспроможності продукції та її невідповідності міжнародним стандартам якості й безпеки;
- низькому рівні інвестицій і зростанні залежності від державного фінансування (з 3,3 млрд грн у 2004 р. до 11,2 млрд грн у 2008 р.);
- низькій економічній ефективності сільськогосподарського виробництва порівняно з іншими країнами¹⁶, використанні застарілих технологій;
- домінуванні в структурі експорту продукції з низьким рівнем переробки;
- катастрофічному падінні родючості ґрунтів і зростанні їх ерозії.

Основною **причиною** такої ситуації є низька інвестиційна привабливість сектору через:

- непередбачуваність адміністративного регулювання цін і обмежень експорту;
- неефективні механізми державної підтримки сільгоспвиробництва, що включають захист внутрішнього ринку від імпорту низькоякісної продукції, систему стандартизації, а також санітарних і фітосанітарних заходів, систему субсидування та інших фінансових інструментів підтримки;
- відсутність ринку землі сільськогосподарського призначення.

Проведення системних реформ в агропромисловому комплексі має забезпечити технологічне переоснащення галузі перетворення її на ефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому й зовнішньому ринках сектор економік.

Для цього необхідно створити умови для залучення інвестицій, які дозволять підвищити ефективність сільськогосподарського виробництва. Зокрема слід вирішити такі завдання:

- забезпечення передбачуваності регуляторної політики держави;
- удосконалення земельних відносин;
- удосконалення механізмів державної підтримки сільгоспвиробників;
- підвищення ефективності державного управління галуззю.
- Передбачуваність регуляторної політики можливо досягнути шляхом:
- відмови від адміністративного втручання в ціноутворення на сільськогосподарську продукцію, використання антимонопольного законодавства у випадку різкого коливання цін на сільгосппродукцію;
- відмови від будь-яких обмежень експорту сільськогосподарської продукції.

Для удосконалення земельних відносин необхідно:

- створення передумов для функціонування ринку землі, зокрема шляхом проведення інвентаризації земельних ресурсів, завершення видачі державних актів на право власності на землю, виділення меж земельних ділянок в натурі (на місцевості); – удосконалення методичних підходів до грошової оцінки земель різних категорій з метою визначення їх реальної ринкової вартості;

- створення електронного загальнодержавного кадастру землі й відповідної земельно-інформаційної бази даних;

- створення дієвої інфраструктури ринку землі;

- розробка механізмів регулювання ринку землі та ефективного обороту земель сільськогосподарського призначення;

- спрощення механізму виділення земельних ділянок під будівництво (див. розділ “Дерегуляція й розвиток підприємництва”).

Удосконалення механізмів державної підтримки шляхом:

- удосконалення системи субсидування для підвищення конкурентоспроможності сектору відповідно до угоди про сільське господарство у рамках СОТ (переорієнтація субсидування на напрями, що відповідають “зеленому ящику” за методологією СОТ);

- гармонізація системи стандартизації сільгосппродукції з нормами ЄС;

- захист українських товаровиробників від імпорту низькоякісної сільгосппродукції за рахунок використання технічного регулювання, дозволеного СОТ;

- розвиток кредитно-фінансових механізмів підтримки сільгоспвиробників, у т.ч. лізингу сільськогосподарської техніки.

Підвищення ефективності державного управління агропромисловим комплексом і ролі місцевих органів виконавчої влади має відбуватися шляхом перерозподілу на користь місцевих органів влади повноважень і коштів, необхідних для реалізації проектів комплексного розвитку сільських територій.

- забезпечити передбачуваність державної політики, оголосивши про гарантію невтручання держави в регулювання цін на сільгосппродукцію і про відсутність обмежень на експорт;

- погодити з СОТ і впровадити технічне регулювання імпорту для обмеження ввезення низькосортної продукції та продукції низької якості;

- удосконалити систему субсидування відповідно до вимог СОТ.

- створити прозорий ринок земель сільськогосподарського призначення на основі єдиної системи земельного кадастру;

- створити ефективні професійні державні служби, які б відповідали за ведення кадастру та реєстрацію прав власності на землю;

- гармонізувати систему стандартів і технічного регулювання сільськогосподарської продукції згідно з нормами ЄС.

Основними критеріями досягнення поставлених завдань мають стати:

- підвищення рівня продуктивності праці в сільському господарстві щонайменше на 20 % до кінця 2014 року;

- функціонування ринку землі сільськогосподарського призначення.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. “Доктрина Продовольчої безпеки Російської федерації” затверджена Указом президента Російської федерації № 120 від 30 січня 2010 року
2. “Концепція національної продовольчої безпеки Республіки Білорусь” затверджена Постановою ради Міністрів Республіки Білорусь від 10 березня 2004 № 252
3. *Anderson, K.* (1992). ‘The Standard Welfare Economics of Policies Affecting Trade and the Environment’, in K. Anderson and R. Blackhurst (eds.), *The Greening of World Trade Issues*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
4. *Corden, M.W.* (1997). *Trade policy and economic welfare*. 2-nd ed. Clarendon Press. 301 p.
5. *Corden, M.W.* (1997). *Trade policy and economic welfare*. 2-nd ed. Clarendon Press. 301 p.
6. *Fischler F.* Quality Matters. A New Focus for Agricultural Policy. Proceedings of CIAA – European Food Summit. Brussels, 12 April 2002.
7. *Graaf, J. De V.* (1957). *Theoretical Welfare Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.
8. *Hagedorn, K.* (1991): Public Choice and Agricultural Policy. The Case of the CAP. In: Amartya Sen (ed.): *Issues in Contemporary Economics*. Proceedings of the Ninth' World Congress of the International Economic Association, Athens, Greece. Vol. 3: Partha Dasgupta (ed.): *Policy and Development*. Houndsmill, Basingstoke, Hampshire and London: Macmillan in association with the International Economic Association, pp. 43-71.
9. *Hagedorn, K.* (1993). Institutions and agricultural Economics, *Journal of Economic Issues* 27, No. 3, pp. 849-886
10. Hagedorn, Konrad: *Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung*. Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung, Bd. 72. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1996.
11. Henrichsmeyer, Wilhelm and Hans Peter Witzke, *Agrarpolitik 1 – Agrarökonomische Grundlagen*, Eugen Ulmer, Stuttgart 1991
12. *Houck, J.P.* (1986): *Elements of Agricultural Trade Policies*. New York: Macmillan, pp. 158-174
13. *Just, R.E.; Hueth, D.L.; Schmitz, A.* (1982): *Applied Welfare Economics and Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall, pp. 48-115, 147-165
14. *Kavass I., Skripka D.* (1999). *Ukraine Accession to WTO: Concise Analysis of Historical Development*. Kiyv, Ukraine.
15. Kirsch, Guy: *Neue Politische Ökonomie*. Auflage. wisu-texte. Düsseldorf: Werner, 1993.
16. *Kirschke, D.* (1983): Maximizing Welfare in Customs Unions: the case of agricultural price policy within the EC. In: *American Journal of Agricultural economics* 65, No. 4, pp. 791-795
17. *Kirschke, D.; Noleppa, S.* (1995): Policy making and Policy Research for Agriculture in Transition: some issues and open questions. In: *GFA* (ed.):

Transforming Agriculture and Agro-Industry: policies, concepts and cases from Central and Eastern Europe. Kiel: vauk, pp. 3-22

18. *Kobuta, I.* (1999). Agricultural Aspects of Ukrainian Accession to WTO. Agricultural Policy Project of the Iowa State University in Ukraine.

19. *Krueger, A.O.* (1992): The Political Economy of Agricultural Pricing Policy. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 34-57

20. *Krugmann, P.R.*; Obstfeld, M. (1997): International Economics: Theory and Policy. 4th. ed. Reading: Addison-Wesley, pp. 187-209

21. *Ladyhina, E.* (1998). Tariff and Non-Tariff regulation of the Foreign Trade of the Agricultural Products in 1993-1998 in Ukraine. Vol. 1-5, Center for Privatization and Economic Reform in Agriculture, Kyiv, Ukraine.

22. *McCalla, A.F.*; *Josling, T.E.* (1985): Agricultural Policies and World Markets. New York: Macmillan, pp. 99-102

23. *Meade, J.E.* (1955): Trade and Welfare, London: Oxford University Press

24. *Michael L. Reed* (2001) International Trade in Agricultural Products. 1st ed. Prentice Hall.

25. *Mueller, Dennis C.*: Public Choice. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

26. *Pigou, A.C.* (1932) The Economics of Welfare, 4th edn., London: Macmillan.

27. *R. S. Pindyck, D. L. Rubinfeld* (2001). Microeconomics. 5-th ed. Prentice Hall. 700 p.

28. *Robert S. Pindyck, Daniel L. Rubinfeld* (2001). Microeconomics. 5th ed. Prentice Hall. 700 p.

29. *Ronald D. Knutson, J.B. Penn* (1998). Agricultural and Food Policy. 4-th ed. Prentice Hall.

30. *Ronald D. Knutson, J.B. Penn, Barry L.* (1998). Agricultural and Food Policy. 4-th ed., Prentice Hall.

31. *Stiglitz, J.E.* (1987): Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies. In: The World Bank: Research Observer 2, No. 1, pp. 43-59

32. TACIS-UEPLAC (1999-2002): Ukrainian Economic Trends.

33. *Tweeten, L.* (1992). Agricultural Trade: principles and policies. Westview Press. 319 p.

34. *Van Huylbroeck G.* (1998) What future for the CAP? Perspectives and expectations for the common agricultural policy of the European Union. European Review of Agricultural Economics, 25.

35. *Varian, H.R.* (1999). Intermediate Microeconomics: A Modern Approach. W.W.Norton & Company. pp. 241-260, 289-304.

36. www.fao.org/docrep/005/y4671e06.htm

37. *Zambelli, A.* (1998): Economic Efficiency and the Gains from Trade. Consumer Surplus and Producer Surplus... Economic Efficiency of International Trade (<http://www.econ.rochester.edu/eco108/ch9/micro09/index.htm>)

38. Закон України “Про державну підтримку сільського господарства України” від 24.06.2004 № 1877-IV // Електронний ресурс. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>

39. Закон України “Про безпечність та якість харчових продуктів” від 23.12.1997 № 771/97-ВР // Електронний ресурс. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=771%2F97-%E2%F0>

40. *Кваша С.М.* Зовнішньоекономічна діяльність АПК України: стан, стратегія і тактика розвитку. – К.: ЗАТ “Нічлава”, 2000. – 252 с.

41. Норми фізіологічних потреб населення України в основних харчових речовинах та енергії затверджені наказом Міністерства охорони здоров’я від 18.11.1999 № 272

42. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007р. № 1379 “Деякі питання продовольчої безпеки”

43. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” // <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1082.7117.0>

44. Проект Закону України “Про продовольчу безпеку України”// Електронний ресурс. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?pf3516=8370-1&skl=7

45. Проект Закону України “Про сільське господарство України” // Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.minagro.gov.ua/page/?12119>

46. Типовий проект Закону “Про продовольчу безпеку держав-членів Євразес” затверджений рішенням міжпарламентської асамблеї Євразійського економічного співтовариства від 6 квітня 2010 №11-12

47. Указ Президента України від 23.04.2011 року № 500 “Про Міністерство аграрної політики та продовольства України”

Додатки

Додаток А

Витяг

**з національного плану дій на 2012 рік, затвердженого Указом Президента України від 12 березня 2012 року № 187/2012
щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна
економіка, ефективна держава”**

XII. Розвиток сільського господарства й земельна реформа					
Земельна реформа. Створення прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення					
183	Інвентаризація земель державної власності	183.1. Видання Кабінетом Міністрів України акта про затвердження методики проведення інвентаризації земель	Прем'єр-міністр України, Міннарополітики України	березень	Ресстрація в Державному земельному кадастрі не менше 70% сформованих земельних ділянок державної власності
		183.2. Проведення інвентаризації земель природно- заповідного та іншого природоохоронного призначення у межах територій та об'єктів природно- заповідного фонду загальнодержавного значення	Мінприроди України, Міннарополітики України	грудень	Завершення інвентаризації 80% земель територій та об'єктів природно- заповідного фонду загальнодержавного значення
		183.3. Встановлення водоохоронних зон, прибережних захисних смуг вздовж річок, морів, навколо озер, водосховищ та інших водойм, а також встановлення пляжних зон	Міннарополітики України, Мінприроди України	грудень	Встановлення та внесення до Державного земельного кадастру інформації щодо водоохоронних зон, прибережних захисних смуг уздовж морів та щодо 70% водоохоронних зон уздовж річок, навколо озер, водосховищ та інших водойм, пляжних зон
184	Ефективне функціонування Державного земельного кадастру	184.1. Введення в експлуатацію єдиного програмно- апаратного комплексу інформаційної автоматизованої системи ведення Державного земельного кадастру	Міннарополітики України	липень	Запровадження єдиного програмно-апаратного комплексу інформаційної автоматизованої системи ведення Державного земельного кадастру в усіх територіальних органах Державного агентства земельних ресурсів України
		184.2. Посилення гарантій соціального захисту (у тому числі збільшення оплати праці) спеціалістів, які забезпечують ведення Державного земельного кадастру	Прем'єр-міністр України, Мінфін України, Міннарополітики України	березень	Досягнення показника плинності кадрів, які забезпечують ведення Державного земельного кадастру, не більше 15% на рік
185	Створення прозорих механізмів у регулюванні земельних відносин	185.1. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про спрощення дозвільних процедур при розробленні, погодженні та затвердженні документації із землеустрою, скорочення кількості дозвільних органів у цій сфері, передбачивши, зокрема: впровадження принципу мовчазної згоди у діяльність Комісії з розгляду питань, пов'язаних із погодженням документації із землеустрою, під час розгляду документації із землеустрою стосовно представників державних органів та органів місцевого самоврядування (крім представників органів земельних ресурсів, органів містобудування та архітектури); скасування процедури погодження з відповідним органом місцевого самоврядування, місцевою державною адміністрацією під час розроблення проектів землеустрою щодо земельних ділянок, які перебувають у приватній власності, якщо таке розроблення здійснюється відповідно до містобудівної документації та/або документації із землеустрою; - запровадження спрощеної процедури зміни цільового використання земельної ділянки у межах однієї категорії земель	Прем'єр-міністр України, Міннарополітики України	березень	Прийняття Закону України про спрощення дозвільних процедур при розробленні, погодженні та затвердженні документації із землеустрою, скорочення кількості дозвільних органів у цій сфері
		185.2. Скасування ліцензування господарської діяльності щодо проведення робіт із землеустрою та землеоціночних робіт та	Прем'єр-міністр України, Міннарополітики України	липень	Збільшення на 15% кількості суб'єктів господарювання, які виконують роботи із землеустрою

		запровадження сертифікації спеціалістів, які виконують такі роботи			Збільшення на 20% кількості суб'єктів господарювання, що виконують землеоціночні роботи Проведення сертифікації спеціалістів за результатами професійної підготовки у визначених вищих навчальних закладах
		186.2. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про внесення змін до	Прем'єр-міністр України,	травень	
186	Розвиток товарного біржового ринку	186.1. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про внесення змін до Закону України "Про товарну біржу" щодо вдосконалення функціонування товарних ринків	Прем'єр-міністр України, Мінекономрозвитку України, Мінагрополітики України	травень	Прийняття Закону України про внесення змін до Закону України "Про товарну біржу" щодо вдосконалення функціонування товарних ринків
		статті 9 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" щодо запровадження ліцензування товарних бірж	Мінекономрозвитку України		Запровадження ліцензування товарних бірж
		186.3. Затвердження примірних правил діяльності товарних бірж	Мінекономрозвитку України	у 2-місячний строк з дня офіційного опублікування Закону	Визначення ліцензійних умов для здійснення біржової діяльності на товарних ринках
		186.4. Нормативне врегулювання питань впровадження системи моніторингу товарних бірж, у тому числі надання звітності про їх діяльність	Мінекономрозвитку України	України, зазначеного у підпункті 186.1	Затвердження примірних правил діяльності товарних бірж Визначення механізмів моніторингу діяльності товарних бірж
187	Створення сприятливих умов для розвитку сільськогосподарської кооперації	187.1. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України щодо врегулювання економічної діяльності сільськогосподарських кооперативів та їх членів	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України	вересень	Прийняття Закону України щодо врегулювання економічної діяльності сільськогосподарських кооперативів та їх членів
188	Запровадження нових механізмів забезпечення фінансовими ресурсами сільськогосподарських виробників	188.1. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України щодо запровадження фінансових інструментів стимулювання залучення кредитів виробниками сільськогосподарської продукції на початкових етапах виробництва	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України, Мінфін України	березень	Прийняття Закону України з питань, зазначених у підпункті 188.1 Застосування фінансових інструментів, передбачених Законом України щодо запровадження фінансових інструментів стимулювання залучення кредитів виробниками сільськогосподарської продукції на початкових етапах виробництва
189	Удосконалення регулювання у сфері рибного господарства	189.1. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України щодо вдосконалення законодавчого регулювання питань оренди водних об'єктів суб'єктами господарювання, які здійснюють діяльність у сфері рибного господарства	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України	жовтень	Прийняття Закону України з питань, зазначених у підпункті 189.1
		189.2. Затвердження типових договорів оренди водних об'єктів та державних гідротехнічних споруд, передбачивши можливість їх використання для комунальних об'єктів	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України	жовтень	Збільшення порівняно з 2011 роком кількості договорів оренди на 15% Використання типового договору при укладенні угод про оренду водних об'єктів, державних гідротехнічних споруд
190	Удосконалення нормативного регулювання сталого ведення лісового господарства	190.1. Видання Кабінетом Міністрів України акта про затвердження санітарних правил у лісах України з метою посилення захисних, санітарно-гігієнічних, оздоровчих функцій лісу	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України	березень	Видання акта Кабінету Міністрів України з питання, зазначеного у підпункті 190.1
		190.2. Видання Кабінетом Міністрів України акта про затвердження правил використання корисних властивостей лісів з метою вдосконалення нормативного регулювання питань використання лісів для рекреаційних потреб, а також інших цілей, не пов'язаних із використанням деревини	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України	вересень	Видання акта Кабінету Міністрів України, зазначеного у підпункті 190.2 Збільшення порівняно з минулим роком використання рекреаційних властивостей лісів на 20%

	190.3. Визначення єдиного порядку укладання договорів тимчасового довгострокового користування лісами	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України		Визначення прозорих критеріїв відповідальності за обмеження вільного доступу громадян до лісів
	190.4. Створення реєстру договорів тимчасового довгострокового користування лісами та забезпечення розміщення його інформації на офіційному веб-сайті Державного агентства лісових ресурсів України	Мінагрополітики України		Забезпечення вільного доступу до реєстру договорів тимчасового довгострокового користування лісами
	190.5. Затвердження методики проведення грошової оцінки лісів	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України		Визначення вартості користування лісом для господарської діяльності на підставі грошової оцінки лісу

Витяг
з національного плану дій на 2013 рік, затвердженого Указом Президента України від 12 березня 2013 року № 128/2013 щодо
впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна
держава”

РОЗВИТОК СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА І ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА					
Земельна реформа. Створення прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення					
200	Створення прозорого ринку земель, розроблення ефективного механізму обороту земель сільськогосподарського призначення	200.1. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про обіг земель сільськогосподарського призначення, передбачивши, зокрема: врегулювання питань, пов'язаних з організацією обігу земель сільськогосподарського призначення; визначення кола набувачів прав власності на землі сільськогосподарського призначення; забезпечення прозорості операцій із сільськогосподарськими землями, публічності інформації щодо укладених договорів на такі земельні ділянки; врегулювання питань щодо набуття у власність земель сільськогосподарського призначення; врегулювання питань щодо граничних площ земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва тощо	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України, Держземагентство України	червень	прийняття Закону України з питань, зазначених у підпункті 200.1
201	Вдосконалення законодавства у сфері земельних відносин, посилення гарантій прав фізичних осіб на вчасне і безперешкодне оформлення документів на земельну ділянку	201.1. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів, передбачивши, зокрема: запровадження порядку, за яким фізична та юридична особа під час оформлення документації на земельну ділянку не зобов'язана подавати документи або інформацію, що перебувають у володінні державних органів або органів місцевого самоврядування; деталізацію процедури взаємодії центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, з іншими центральними органами виконавчої влади, які відповідно до Земельного кодексу України надають висновки щодо погодження проектів землеустрою, в тому числі визначення строків розгляду проектів землеустрою всіма центральними органами виконавчої влади, які погоджують проекти землеустрою; чіткий та прозорий механізм відповідальності посадових осіб за порушення строків розгляду проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки; впровадження принципу мовчазної згоди під час вирішення земельних питань органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України, Держземагентство України	травень	прийняття Закону України з питань, зазначених у підпункті 201.1
202	Забезпечення реалізації конституційних прав громадян щодо оформлення спадщини, дарування земельних ділянок та наповнення місцевих бюджетів	202.1. Завершення проведення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів відповідно до статті 13 Закону України “Про оцінку земель”	Мінагрополітики України, Держземагентство України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації	листопад	проведення нормативної грошової оцінки 100% земель населених пунктів України відповідно до статті 13 Закону України “Про оцінку земель”
203	Забезпечення отримання інформації землевласниками та землекористувачами, а також органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування про наявні у	203.1. Підвищення ефективності функціонування Державного фонду документації із землеустрою, зокрема шляхом створення повного електронного реєстру документації із землеустрою та оцінки земель	Мінагрополітики України, Держземагентство України	жовтень	створення повного електронного реєстру документації із землеустрою та оцінки земель

	Державному фонді документації із землеустрою матеріали, а також отримання відомостей із них				
204	Створення прозорих механізмів надання відомостей із Державного земельного кадастру та інформаційного забезпечення проведення земельних торгів для поліпшення інвестиційного клімату	204.1. Інформаційне наповнення офіційного веб-порталу Держземагентства України, передбачивши, зокрема, оприлюднення відомостей Державного земельного кадастру (в тому числі результатів робіт із землеустрою), інформації про земельні ділянки або права на них, які виставлено на земельні торги, та результати торгів на офіційному веб-порталі Держземагентства України відповідно до Закону України “Про Державний земельний кадастр”	Мінагрополітики України, Держземагентство України	липень	забезпечення оприлюднення 100% інформації про земельні ділянки, які зареєстровані в Державному земельному кадастрі, або права на них, які виставлено на земельні торги, та результати торгів на офіційному веб-порталі Держземагентства України
205	Підвищення ефективності захисту інформації з обмеженим доступом, у тому числі персональних даних, під час ведення Державного земельного кадастру	205.1. Створення та впровадження в усіх територіальних органах Держземагентства України комплексної системи захисту інформації з обмеженим доступом, у тому числі персональних даних, під час ведення Державного земельного кадастру	Мінагрополітики України, Держземагентство України	Червень	запровадження єдиної системи захисту інформації з обмеженим доступом, у тому числі персональних даних, та підтримка її у належному стані в усіх територіальних органах Держземагентства України
206	Інформаційне наповнення Державного земельного кадастру	206.1. Внесення до Державного земельного кадастру архівних відомостей про об'єкти Державного земельного кадастру	Мінагрополітики України, Держземагентство України	грудень	трансформація 100% картографічних матеріалів на паперових носіях в електронний вигляд, векторизація 100% картограм агровиробничих груп ґрунтів, топографічних карт
207	Забезпечення прозорості та врегульованості процедури погодження та затвердження документації із землеустрою	207.1. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу кожного виду документації із землеустрою	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України, Держземагентство України	листопад	прийняття Закону України з питань, зазначених у підпункті 207.1
208	Інвентаризація земель державної власності	208.1. Встановлення водоохоронних зон, прибережних захисних смуг уздовж річок, морів, навколо озер, водосховищ та інших водойм, а також установлення пляжних зон	Прем'єр-міністр України, Мінприроди України, Мінагрополітики України, Держземагентство України	грудень	внесення до Державного земельного кадастру інформації щодо встановлених водоохоронних зон, прибережних захисних смуг уздовж морів та щодо 70% водоохоронних зон уздовж річок, навколо озер, водосховищ та інших водойм, пляжних зон
Розвиток базових галузей сільського господарства					
209	Визначення стратегічних пріоритетів діяльності органів виконавчої влади у сфері аграрної політики до 2020 року та інструментів їх реалізації	209.1. Видання Кабінетом Міністрів України акта про затвердження Стратегії розвитку аграрного сектору економіки України на період до 2020 року	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України, Мінекономрозвитку України, Мінфін України, МОЗ України, Мінрегіон України	серпень	видання акта Кабінету Міністрів України, зазначеного у підпункті 209.1
		209.2. Винесення на громадське обговорення проекту акта Кабінету Міністрів України про затвердження Програми розвитку аграрного сектору економіки України на період до 2020 року	Мінагрополітики України, Мінекономрозвитку України, Мінфін України, МОЗ України, Мінрегіон України	у чотиримісячний строк після видання акта Кабінету Міністрів України, зазначеного у підпункті 209.1	проведення громадського обговорення проекту акта Кабінету Міністрів України, зазначеного у підпункті 209.2

210	Забезпечення сталого розвитку сільських територій	210.1. Видання Кабінетом Міністрів України акта щодо затвердження Концепції розвитку сільських територій, передбачивши, зокрема: напрями та інструменти розвитку соціальної інфраструктури сільських територій; створення моделей підвищення рівня зайнятості та доходів сільського населення; напрями розвитку сільського аграрного туризму, народних промислів, підприємництва тощо	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України, Мінекономрозвитку України, Мінфін України, МОЗ України, Мінсоцполітики України, Мінрегіон України, Міненерговугілля України, Мінприроди України, Міністерство освіти і науки України, Мінінфраструктури України	у чотиримісячний строк після видання акта Кабінету Міністрів України, зазначеного у підпункті 209.1	видання акта Кабінету Міністрів України, зазначеного у підпункті 210.1
211	Забезпечення продовольчої безпеки держави	211.1. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про основні засади забезпечення продовольчої безпеки, передбачивши, зокрема: формування комплексної системної державної аграрної політики у сфері гарантування продовольчої безпеки; визначення чітких критеріїв та показників для оцінки стану продовольчої безпеки України, в тому числі визначення питомої ваги вітчизняного продовольства в загальному обігу продовольчої продукції; визначення індикаторів доступності продовольства для всіх верств населення України	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України, Мінекономрозвитку України та інші центральні органи виконавчої влади у межах повноважень	вересень	прийняття Закону України з питань, зазначених у підпункті 211.1
212	Удосконалення законодавства у сфері державної системи біобезпеки під час створення, випробування, транспортування та використання генетично модифікованих організмів	212.1. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері державної системи біобезпеки під час створення, випробування, транспортування та використання генетично модифікованих організмів, передбачивши, зокрема: створення ефективного механізму маркування генетично модифікованої продукції; удосконалення регулювання обігу біотехнологічних сортів рослин; запровадження процедури державного контролю, реєстрації та обігу насіння, отриманого шляхом застосування біотехнологій, відповідно до вимог Світової організації торгівлі та Європейського Союзу; визначення порядку захисту авторських та суміжних прав власників зареєстрованих біотехнологічних сортів рослин	Прем'єр-міністр України, Мінприроди України, Мінагрополітики України, Мінекономрозвитку України, Міністерство освіти і науки України, МОЗ України	вересень	прийняття Закону України з питань, зазначених у підпункті 212.1
213	Зменшення загрози деградації земель	213.1. Видання Кабінетом Міністрів України акта про затвердження Концепції розвитку агролісомеліорації в Україні	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України, Держлісагентство України, Держземагентство України	листопад	видання акта Кабінету Міністрів України, зазначеного у підпункті 213.1
214	Удосконалення законодавства в сфері державного регулювання насінництва та розсадництва	214.1. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про внесення змін до <u>Закону України “Про насіння і садивний матеріал”</u> , передбачивши, зокрема: гармонізацію системи сертифікації насіння і садивного матеріалу з вимогами Світової організації торгівлі та Європейського Союзу у сфері сертифікації та підтвердження відповідності; унеможливлення надання центральними органами виконавчої влади платних господарських послуг у галузі насінництва та розсадництва; посилення гарантій щодо відкритості, прозорості і системності державного нагляду (контролю) у галузі насінництва та розсадництва; усунення бар'єрів під час ввезення в Україну насіння і садивного матеріалу; удосконалення механізму проведення арбітражного (експертного) визначення якості насіння і садивного матеріалу, забезпечивши при цьому додержання принципів неупередженості, прозорості та доступності процедур підтвердження відповідності	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України, Держсільгосп-інспекція України	квітень	прийняття Закону України з питань, зазначених у підпункті 214.1

		посівних якостей насіння та/або садивного матеріалу та конкурентних засад розвитку підприємницької діяльності в зазначеній сфері; визначення органів виконавчої влади, на які покладатимуться повноваження із забезпечення формування, реалізації державної аграрної політики у сфері лікарського насінництва і розсадництва			
215	Створення умов для ефективного використання та відновлення ґрунтів України з метою раціонального їх використання, збереження їх стану, якості та родючості, захисту від негативних природних та антропогенних чинників	215.1. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України щодо раціонального використання ґрунтів, передбачивши, зокрема: визначення правових, економічних, екологічних та соціальних основ охорони ґрунтів та забезпечення їх родючості; визначення принципів державної політики у сфері охорони ґрунтів та забезпечення їх родючості, правових засад діяльності органів державної влади, юридичних та фізичних осіб у цій сфері тощо	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України, Держземагентство України	жовтень	прийняття Закону України з питань, зазначених у підпункті 215.1
216	Удосконалення механізму державного регулювання у сфері рибного господарства	216.1. Видання Кабінетом Міністрів України акта про затвердження порядку надання у користування гідротехнічних споруд рибогосподарської технологічної водойми для цілей аквакультури та типової форми договору користування ними	Прем'єр-міністр України, Мінагрополітики України, Держрибагентство України	липень	використання типових форм договорів, зазначених у підпунктах 216.1 та 216.2, під час укладення договорів про оренду водних об'єктів та користування гідротехнічними спорудами рибогосподарської технологічної водойми
		216.2. Видання Кабінетом Міністрів України акта про затвердження типової форми договору оренди водних об'єктів	Прем'єр-міністр України, Мінприроди України, Держводагентство України	липень	

Навчальне видання

Жемойда Олександр Віталійович

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ
СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА**

Навчальний посібник

Укладач

Ярошенко Олександр Володимирович

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 09.09.2013.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 3,71. Ум.-друк. арк. 3,25.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентіві України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.