

УДК 332.631.164: 658.1

А. В. Босенко

Європейський Університет, м. Київ

СТРАТЕГІЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ

Виявлено специфічні особливості аграрного виробництва і ринкових відносин в агропродовольчому комплексі, класифіковано інструменти державного регулювання АПК, корисний для України досвід використання раціональних елементів в організації системи державного регулювання сільськогосподарського виробництва в країнах з розвинутою економікою. Обґрунтовано необхідність коригування стратегії розвитку АПК відповідно до вимог СОТ щодо сільського господарства.

Ключові слова: стратегія, агропромисловий комплекс, державне регулювання, управління, оподаткування, стратегічне управління.

Выявлены специфические особенности аграрного производства и рыночных отношений в агропродовольственном комплексе, классифицированы инструменты государственного регулирования АПК, полезный для Украины опыт использования рациональных элементов в организации системы государственного регулирования сельскохозяйственного производства в странах с развитой экономикой. Обоснована необходимость корректировки стратегии развития АПК в соответствии с требованиями МОТ по сельскому хозяйству.

Ключевые слова: стратегия, агропромышленный комплекс, государственное регулирование, управление, налогообложение, стратегическое управление.

In the article there have been revealed the specific peculiarities of the agricultural producing and market relations in the agricultural complex, there have been classified the instruments of the government control over the AIC, the useful for Ukraine experience of using the rational elements in organizing the system of government regulation of the agricultural production in the countries with the developed economy. There have been stated the necessity of correcting the strategy of AIC development according the WTO demands as to the agriculture.

Key words: strategy, agro-industrial complex, government control, managing, taxation, strategic managing.

Економічні реформи в АПК України, здійснювані протягом останніх років, дозволили створити основи багатокладної економіки й певні передумови для розвитку ринкових відносин. Зараз підприємства всіх організаційно-правових форм мають можливість самостійно розпоряджатися виробленою продукцією, визначати напрями, структуру й обсяги виробництва. Водночас існує чимало проблем, що ускладнюють справи в агропромисловому комплексі. До роботи в нових умовах фінансової нестабільності абсолютна більшість підприємств АПК виявилася невідготовленою. Це пояснюється як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами. Вагому роль відіграє незавершеність інституціональних і земельних перетворень в аграрному секторі. Незакріплені юридичні права власників і користувачів земель, вільний обіг земельних паїв призводить до акумуляції земельної власності в руках ефективних власників. Важелі адміністративного управління втрачено, а внутрішня мотивація до ефективної праці, за винятком окремих випадків, не з'явилася. Немає єдності в підходах до реформування, позначаються помилки стратегії й тактики проведення реформ. Державна фінансова підтримка сільськогосподарських товаровиробників ґрунтується, головним чином, на наданні дотацій і компенсації витрат на виробництво тих видів продукції, які в момент розподілу фінансових ресурсів опинилися в найбільш скрутному становищі. Механізм датування й субсидування носить зрівняльний характер. Існуючі дотації й компенсації, здійснювані державою, не можна сьогодні визнати постійно діючим економічним важелем, оскільки вони не сприяють стимулюванню виробництва й не відшкодовують виробничих витрат.

Це відбувається через низькі ціни на сільськогосподарську продукцію й високі на промислові засоби виробництва. Рівень прибутків більшості товаровиробників не дозволяє їм вести не лише розширене, а і просте відтворення, підтримувати й оновлювати матеріально-технічну базу й соціальну інфраструктуру. Вони не можуть своєчасно розраховуватися з постачальниками й підрядниками за сировину й матеріали, з банками за позиками та працівниками за заробітною платою, оскільки більшість сільськогосподарських підприємств у значних обсягах втратили власні оборотні кошти. Велика їх частина знаходиться на межі фінансової неспроможності. У цих умовах необхідно вжити всіх заходів щодо фінансового оздоровлення аграрного сектора України, стабілізації сільськогосподарського виробництва й забезпечення його відтворення. Цьому сприяє вироблення науково вивіреної стратегії державного регулювання АПК.

Теоретико-методологічні основи макрорегулювання були концептуально обґрунтовані ще в роботах А. Сміта, Д. Рікардо, Ж. Б. Сея та інших класиків економічної теорії. Інше бачення обґрунтовано в більш пізніх роботах Дж. М. Кейнса та його послідовників, а також у працях неокласиків, прихильників економічного лібералізму (А. Маршалл, В. Ойкен, Е. Чемберлін та ін.). Серед сучасних економістів, які вивчали роль і місце держави в ринковій економіці, варто назвати таких закордонних авторів як П. Самуельсон, Л. Мізес [3], Ф. Хайек [7; 8], М. Фрідман, Дж. Гільдер, А. Лаффер і багатьох інших. Певну значимість у розв'язанні специфічних проблем державного регулювання мають роботи відомих учених-економістів В. Г. Андрійчука, В. І. Благодатного [1], В. Я. Амбросова, В. М. Геєця, П. І. Гайдучького, І. І. Лукінова, В. Я. Месель-Веселяка [2], С. В. Мочерного, Б. Й. Пасхавера [4], Н. С. Прокопенка [5], П. Т. Саблука [6], О. І. Сокол, А. С. Лисецького, О. М. Шпичака, В. В. Юрчишина та ін. Однак у цих працях низка дискусійних аспектів, пов'язаних з успішним функціонуванням підприємств АПК й мірою їхньої державної підтримки в сучасних умовах світової фінансової кризи та глобалізації економіки, з розробкою стратегії державного регулювання агропромислового комплексу, вимагають подальшого вивчення й доробки. Актуальність і недостатня розробленість зазначених аспектів державного регулювання АПК послужили підставою для вибору теми статті, напрямів дослідження.

Цілями дослідження були: 1) виявлення особливостей аграрного виробництва й ринкових відносин в агропродовольчому комплексі; 2) класифікація інструментів державного регулювання АПК; 3) розгляд корисного для України досвіду використання раціональних елементів в організації системи державного регулювання сільськогосподарського виробництва в країнах з розвинутою економікою; 4) обґрунтування необхідності коригування стратегії розвитку АПК відповідно до вимог СОТ щодо сільського господарства.

Агропромисловий комплекс – це поєднання ланок господарства, діяльність яких пов'язана з виробництвом, переробкою та збутом сільськогосподарської продукції. До складу АПК входять сільське господарство, харчова, м'ясо-молочна, борошно-мелльно-круп'яна, комбікормова, мікробіологічна промисловості, а також низка обслуговуючих підрозділів машинобудування, виробництво мінеральних добрив і хімікатів, сільське будівництво та допоміжні галузі, що забезпечують спорудження об'єктів, транспортування, зберігання й реалізацію сільськогосподарської продукції.

АПК можна також визначити як сукупність взаємопов'язаних галузей національного господарства, що забезпечують населення продуктами харчування і предметами особистого споживання сільськогосподарського походження. Він охоплює

сільськогосподарські, промислові та транспортні підприємства, торгівлю й громадське харчування, наукові й навчальні заклади. За функціями, які виконують ці підприємства й установи в АПК, їх групують у чотири основні функціональні блоки: виробництво сільськогосподарської продукції (рослинництво і тваринництво); промислова переробка сільськогосподарської продукції (м'ясна, молочна, борошно-мелльно-круп'яна, цукрова, плодо-овочеконсервна, легка промисловість, що переробляють сільськогосподарську сировину); виробництво засобів виробництва для всіх галузей АПК (тракторне й сільськогосподарське машинобудування, виробництво мінеральних добрив та інших хімічних засобів для інтенсифікації сільськогосподарського виробництва, мікробіологічна промисловість, сільське будівництво); виробнича соціальна інфраструктура (заготівля, зберігання, транспортування і реалізація продукції, науково-дослідні організації та підготовка кадрів).

Підприємства й служби всіх чотирьох блоків взаємопов'язані між собою економічно та технологічно й утворюють складну виробничо-територіальну систему.

Об'єктивна необхідність посилення державного регулювання АПК пояснюється специфічними особливостями аграрного виробництва й ринкових відносин в агропродовольчому комплексі. Обмеженість ринкового механізму в аграрній сфері полягає в такому:

1. Попит на продовольчу сировину є малоеластичним. Попит визначається не лише такими економічними чинниками, як рівень прибутків споживача й ціни на продовольство, а й фізіологічними потребами, жорстко обмежені. При зростанні роздрібних цін населення знижує потреби на високоякісні продукти харчування (наприклад, кращі види м'яса та риби), фрукти, ранні овочі, марочні вина тощо, а також товари тривалого користування, соціальні послуги. Проте загалом попит на переважну більшість продовольчих товарів мало залежить від рівня прибутків споживачів і цін. Теорія продовольчого ринку з двома малоеластичними компонентами – попитом і пропозицією на продовольство – і вкрай еластичними цінами стала загальноновизнаною.

2. Сільське господарство за своєю природою, обумовленою його біологічним характером, є відносно консервативною галуззю й не може негайно перебудувати структуру й технологію виробництва. Існує значний розрив у часі (лаг), наприклад, між істотним зростанням попиту або цін та адекватною реакцією сільського господарства. Так, у скотарстві для пристосування до нового, вищого рівня цін або попиту потрібно п'ять–сім років, у рільництві – два–три роки. Таким чином, тривалість виробничого циклу в більшості сільськогосподарських галузей означає, що, незалежно від ринкової ситуації, обсяг пропозицій не може бути скорочено або збільшено за короткий період часу.

3. Необхідність держрегулювання сільського господарства викликана тим, що немонопольному аграрному ринку протистоять олігопольні структури першої сфери АПК (сільськогосподарське машинобудування, виробництво добрив і хімічних засобів, промислове кормовиробництво), що встановлюють так звані адміністративні або преїскурантні ціни. У зв'язку з цим особливо актуальною є проблема цінового паритету.

4. Сільське господарство є одночасно й галуззю виробництва, і сферою життєдіяльності людини. Ліквідація сільськогосподарського виробництва означає зміну місця проживання або навіть способу життя. Обмежена конкурентоспроможність сільських жителів на ринку праці примушує селян і громадськість активно відстоювати програми державної підтримки сільського господарства.

В Україні державне втручання обумовлене й такими причинами: низький рівень оплати і продуктивності праці в АПК; диспаритет цін на промислову й сільськогосподарську продукцію; посилення монополізації в АПК і криміналізація торговельних ринків; значний розмір витрат на землевпоряджувальні й меліоративні роботи при порівняно низькій їхній віддачі; незавершеність процесу інтенсифікації та індустріалізації сільськогосподарського виробництва. Інтенсифікація й перехід до індустріальних методів аграрного виробництва пов'язані з високою потребою в постійних вкладеннях при відносно низькій капіталовіддачі; слабкий розвиток сільської виробничої й соціальної інфраструктури.

Специфіка аграрного виробництва й ринкових відносин в агропромисловому комплексі обумовлює необхідність та обов'язковість вироблення науково обгрунтованої стратегії державного регулювання АПК.

Ринковий механізм не може розглядатися як повністю ідеальна форма, тому держава використовує великий арсенал засобів адміністративного та правового, прямого й непрямого економічного регулювання. Методологічні принципи концепції регулювання агропромислового виробництва засновані на поєднанні саморегулювання ринку й активної дії державних органів.

Регулювання АПК має багатоаспектний характер як з точки зору методів його здійснення, так і об'єктів, на які воно спрямоване. На рис. 1 показано, як держава за допомогою певних інструментів впливає на відтворювальний процес у комплексі.



Рис. 1. Інструменти державного регулювання АПК (розроблено автором)

Для України цікавим є досвід використання раціональних елементів в організації системи державного регулювання сільськогосподарського виробництва в країнах з розвинутою економікою, зокрема таких:

- встановлення щадного оподаткування сільськогосподарських підприємств і селянських господарств;
- підтримка рівня цін на багато видів сільгосппродуктів;
- виділення дотацій на один гектар земельної площі, умовну голову худоби;
- пільгове кредитування селян, основним принципом якого є часткова компенсація чинної процентної ставки з бюджетних коштів;
- фінансування державних наукових досліджень та інформаційно-консультативного обслуговування;
- пряма продовольча допомога нужденним, здійснювана заходами неринкового характеру;
- бюджетне субсидування інфраструктури в сільській місцевості;
- розробка і прийняття нормативно-правових актів як найбільш важливого й дієвого напрямку впливу держави на аграрний сектор.

На нашу думку, основними напрямками державного регулювання в аграрному секторі на сучасному етапі розвитку економіки мають стати:

- реформування бюджетної й податкової політики держави, спрямоване на фінансування окремих галузей і заходів сільського господарства, зменшення бази оподаткування, скорочення кількості податків, надання податкових пільг;
- удосконалення ринкового економічного механізму, що включає підвищення ефективності функціонування агропродовольчого ринку, розвиток ринкової інфраструктури, ринкова модернізація внутрішньогосподарського механізму;
- проведення структурних, інституційних реформ на селі, які допускать структурні перетворення, моніторинг банкрутства, оптимальний розмір господарств, розвиток усіх форм кооперації, створення агропромислових інтегрованих об'єднань вертикального й горизонтального типів;
- завершення формування ринку сільськогосподарських земель, створення земельного кадастру, ефективного цінового механізму продажів, державний контроль і охорона родючості ґрунтів;
- технічне й технологічне оновлення АПК за допомогою прискорення інвестиційних та інноваційних процесів, що має на меті впровадження ресурсо- й енергозберігаючих технологій, підвищення мотивації інвесторів, ефективності інвестиційних проектів, формування наукового й інноваційного потенціалів;
- формування ефективної системи зовнішньоекономічних відносин, спрямованої на стимулювання експортерів продукції, сприяння розвитку конкурентних переваг національного АПК;
- створення системи інформаційного обслуговування сільськогосподарських товаровиробників, що відповідає сучасним вимогам, доступної учасникам ринку, відповідної пріоритетним змінам агропромислової політики держави;
- підвищення кваліфікації фахівців, зайнятих в АПК;
- розвиток соціальної сфери села, подолання бідності, відновлення системи середньої та професійної освіти, охорони здоров'я, культурного й побутового обслуговування населення;
- охорона агроекосистеми, спрямована на збереження природних ландшафтів, біологічної різноманітності, на оптимізацію виробничого використання земель.

Україна та її регіони при розробці стратегії розвитку АПК повинна враховувати вимоги СОТ щодо сільського господарства.

Угода СОТ щодо сільського господарства зобов'язала Україну класифікувати внутрішні заходи підтримки сільського господарства відповідно до однієї з чотирьох категорій, які мовою СОТ називаються «кошиками».

1. Сукупна міра підтримки (або «жовтий кошик»). Заходи аграрної політики цього кошика сприймаються як такі, що стимулюють виробництво, а отже, спотворюють торгівлю.

«Жовті субсидії» можуть бути заперечені, оскільки вважається, що вони створюють перешкоди національному виробництву решти країн-учасниць СОТ. Вони прямо чи побічно знецінюють або зменшують переваги, завдають збитку їхнім інтересам. Заходи, які тут указуються, мають бути розділені на дві категорії: підтримка, спрямована на розвиток виробництва, і підтримка, відокремлена від виробництва. В Угоді немає точного визначення того, які заходи державної підтримки потрібно віднести до «жовтого кошика». У цілому ж можна зробити висновок, що до нього зараховуються всі заходи, які не підпадають під інші три перераховані нижче категорії.

Крім того, «жовтий кошик» включає так званий утрачений дохід держави, тобто звільнення сільськогосподарських виробників від податків і від повернення наданих державою кредитів.

Таким чином, до цієї групи субсидій може бути віднесене пряме субсидування галузей сільського господарства, покриття виробничих збитків, списання позик, деякі види компенсацій. Стосовно цих заходів відповідно до Угоди СОТ щодо сільського господарства приймаються зобов'язання зі скріплення або фіксації рівня підтримки та його подальшого поетапного скорочення в розмірі 20 % протягом 6-річного (з моменту приєднання) перехідного періоду. Первинний рівень скріплення звичайно розраховується як середньорічна величина фактичних витрат за останні три репрезентативні роки («базисний період») як на національному, так і на регіональному рівнях.

2. Прямі виплати в межах програм скорочення виробництва (або «блакитний кошик»). В Угоді зазначається, що ці виплати не повинні піддаватися обов'язковому скороченню, якщо вони ґрунтуються на фіксованих площах або урожаях, а в тваринництві – на фіксованому поголів'ї худоби. Ця категорія була прийнята як компроміс для Європейського Союзу, щоб компенсаційні виплати (узгоджені в межах реформ 1992 р. єдиної сільськогосподарської політики) могли вважатися такими, що не суперечать правилам СОТ, і дозволили б ЄС ратифікувати Угоду про сільське господарство.

3. Спеціальний і диференційований режим (Сід). У тексті Угоди про сільське господарство йдеться про те, що державні заходи підтримки, прямі або непрямі, які сприяють розвитку сільського господарства або сільської місцевості, є невід'ємною частиною програм розвитку країн, що розвиваються. При цьому інвестиційні субсидії та дотації на придбання матеріально-технічних ресурсів, які звичайно надаються сільськогосподарським товаровиробникам країн, що розвиваються, повинні бути звільнені від зобов'язань щодо скорочення. Тому подібні заходи можуть використовуватися без обмежень зверху тими країнами, які включили заходи Сід до переліку своїх зобов'язань.

4. Заходи, звільнені від зобов'язань щодо скорочення (або «зелений кошик»). Заходи, які не здійснюють чи здійснюють мінімальний спотворюючий уплив на торгівлю або виробництво й надаються в межах державних програм, що не передбачають трансфертів споживачам і підтримки виробників, стимулюють нарощування

виробництва, можуть бути включені в категорію «зелений кошик». До них належить розвиток консалтингу на селі, профілактика заражень і боротьба зі шкідниками, програми пенсійного забезпечення, страхування урожаїв тощо. Заходи «зеленого кошика» звільняються від зобов'язань щодо скорочення.

До беззаперечних дозволених субсидій (СіД і «зелений кошик») в Україні можна віднести підтримку плеємної справи й елітного насінництва, оплату витрат на підвищення родючості ґрунту, реконструкцію підприємств, направлену на охорону навколишнього середовища, допомогу у зв'язку з надзвичайними ситуаціями, підтримку регіонів, що потерпають, оплату витрат на проведення наукових досліджень, підвищення кваліфікації працівників АПК. Таким чином, правила СОТ вимагають обов'язкового скорочення тільки певних заходів державної аграрної політики, які негативно впливають на ефективність міжнародної торгівлі, тоді як у запасі в держав залишається досить широкий спектр інших заходів щодо підтримки аграрного сектора.

Нестабільність ситуації в аграрному секторі економіки, важливість галузі для економічного розвитку держави й забезпечення населення якісною сільськогосподарською продукцією підкреслює актуальність наукової розробки елементів системи удосконалювання оподаткування АПК. На сучасному етапі розвитку економіки необхідна розробка стратегії розвитку регіональних АПК. Вона має бути не переліком популістських цілей, а розгорненим планом стійкого розвитку комплексу, із зазначенням конкретних заходів щодо кожного інструмента регулювання АПК з боку держави. Необхідне коректування аграрної політики держави, що є системою цілей, принципів, методів та інструментів державного втручання в економіку регіону, здатних разом забезпечити підвищення ефективності підприємницької діяльності в агропромисловому комплексі регіону.

Застосування концепції стратегічного управління дає змогу підприємству АПК досягати своїх цілей в умовах динамічного, мінливого та непевного економічного й політичного середовища.

Стратегічне управління є галуззю наукових знань, що вивчає методологію прийняття стратегічних рішень і способи їхньої практичної реалізації для досягнення цілей організації. Його завданням є забезпечення виконання цілей організації з оптимальним використанням її внутрішніх змінних з урахуванням факторів зовнішнього середовища і приведення потенціалу організації у відповідність до мінливості середовища для забезпечення конкурентоспроможності та ефективного функціонування в майбутньому.

В економіці України спостерігаються послідовні стадії наростання нестабільності середовища, у якому діє організація. І темпи її наростання значно прискорюються. Українським підприємствам АПК, що діють у вкрай складній соціально-політичній та економічній обстановці, у динамічному середовищі, необхідно використовувати накопичений управлінський досвід у країнах із розвинутою ринковою економікою з урахуванням специфіки національних і галузевих умов.

Методологія стратегічного управління є сукупністю принципів, специфічних методів прийняття стратегічних рішень і способів їхньої практичної реалізації для досягнення цілей, що дозволяють організації оптимально використовувати наявний потенціал і залишатися сприйнятливою до вимог зовнішнього середовища. В умовах нестабільного зовнішнього середовища, у якому діють українські підприємства агропромислового комплексу, стратегічне управління має стати основою концепції державного регулювання їхньої діяльності.

Висновки та перспективи подальших наукових розробок. Державне втручання в ринкову економіку є необхідним, що підтверджується узагальненням накопиченого досвіду перетворень у зарубіжних країнах і в Україні. Аналіз виявив, що складна ситуація, яка склалася в продовольчому комплексі регіонів України, спричинена не лише системною кризою в національній економіці, світовою фінансовою кризою, нестабільністю політичної ситуації в країні, але й ослабленням державного регулювання, що призвело до диспаритету цін, диспропорцій виробництва і, як наслідок, низьких доходів сільськогосподарських товаровиробників, значного зниження ефективності функціонування підприємств і агропромислового комплексу в цілому.

В основу методології аграрного реформування необхідно покласти інституційний підхід.

У сучасних умовах необхідна розробка стратегії розвитку АПК у вигляді розгорненого плану стійкого розвитку комплексу, із вказівкою конкретних заходів щодо кожного інструмента його регулювання з боку держави. Необхідне коректування аграрної політики держави з метою підвищення ефективності підприємницької діяльності в агропромисловому комплексі.

Перспективні напрями подальших наукових розробок щодо вдосконалення податкових відносин в АПК такі: розробка схеми економіко-математичної моделі, що оптимізує податкові стосунки в АПК; виявлення напрямів трансформації структури оподаткування, орієнтованих на підвищення економічної ефективності аграрного виробництва; подальше поглиблення теоретичних досліджень з цієї проблеми, вирішення конкретно-практичних завдань підвищення ефективності оподаткування сільгоспвиробників.

Бібліографічні посилання і примітки

1. Інвестиційна політика в Україні: досвід, проблеми, перспективи: монографія / [Кузьмін О. С., Чумаченько М. Г., Аптекарь С. С., Благодатний В. І. та ін.] / Академія економічних наук України, Інститут економіки промисловості НАН України. – Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2003. – 292 с.
2. Месель-Веселяк В. Я. Розвиток форм господарювання в аграрному секторі України (результати, проблеми) / В. Я. Месель-Веселяк // Економіка АПК. – 2006. – № 12. – С. 34–41.
3. Мизес Л. Теория и история: Интерпретация социально-экономической эволюции / Л. Мизес. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 295 с.
4. Пасхавер Б. И. Ценообразование в финансовой системе продовольственного рынка / Б.И. Пасхавер // Економіка АПК. – 2007. – № 5. – С. 29–33.
5. Прокопенко Н. С. Фінансово-економічна стійкість підприємств агропромислового комплексу / Н. С. Прокопенко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2007. – №3(70). – С. 113–118.
6. Саблук П. Т. Економічний механізм АПК у ринковій системі господарювання / П. Т. Саблук // Економіка АПК. – 2007. – № 2. – С. 3–10.
7. Хайек Ф. Познание, конкуренция и свобода / Ф. Хайек. – СПб.: Пневма, 1999. – 288 с.
8. Хайек Ф. Контрреволюция науки. Этюды о злоупотреблении разумом / Ф. Хайек. – М.: Фонд «Либеральная миссия», ОГИ, 2003. – 288 с.

Надійшла до редакції 30.09.2011