
А.Д.Діброва, канд. екон. наук
Національний аграрний університет

СУЧАСНЕ ТРАКТУВАННЯ СУТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ

Наведено і проаналізовано сучасні тлумачення сутності категорії державного регулювання аграрного сектора. Показано тотожні наукові позиції та відзначено розбіжності в дефініціях і викладах дослідників. Запропоновано уточнене формулювання змісту державного регулювання аграрного сектора в ринкових умовах.

Україна здавна є країною-житницею через її хліборобські традиції та потужний аграрно-ресурсний потенціал. При цьому вона впродовж століть не мала реальної державності, а відтак, і практики державного регулювання економіки загалом і сільськогосподарського виробництва зокрема. Отже, сьогодні доводиться з прискореною швидкістю проходити стадії формування національної моделі регулювання аграрного сектора економіки, натомість інші країни проходили цей шлях упродовж століть. Як наслідок за здійснення аграрних перетворень, на жаль, не вдалося уникнути помилок і прорахунків.

Нині державний регуляторний вплив на розвиток сільського господарства в Україні залишається, з одного боку, доволі значним, а з іншого – недостатньо ефективним. Результати наукових розроблень у цій царині не завжди збігаються з засадами ринкової економіки і концепції аграрної політики, не досягнуто системної цілісності у практиці державного регулювання аграрного сектора економіки.

Останнім часом зросли комплексність і науково-теоретичний рівень досліджень із тематики державного регулювання. Свідченням цього є наукові публікації В.Андрійчука, П.Гайдуцького, В.Галушко, О.Могильного, С.Дем'яненка, М.Корецького, Ю.Лупенка, Т.Осташко, Г.Черевка, В.Юрчишина. Разом з тим із розширенням тематики досліджень виникає об'єктивна необхідність в уточненні теоретичного змісту категорій і термінів державного регулювання з метою підвищення ефективності його практичного застосування в ринкових умовах.

Мета цієї статті – уточнити наукову сутність категорії державного регулювання аграрного сектора економіки України, виявити ідентичне і відмінне в уживаних термінах.

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

Як справедливо зазначає О.Могильний, у деяких випадках дослідники не розрізняють категорій "управління" і "регулювання", не помічаючи суттєвих

відмінностей між ними. Ці економічні категорії формально є схожими, але не тотожними за характером процесів, на які вони поширюються, задіяним при цьому інструментарієм, потребою в ресурсах і очікуваними результатами¹.

Згідно зі словником російської мови С.Ожегова², "регулювання" – це напрям розвитку, рух будь-чого з метою надати ладу, системи. У Великому економічному словнику А.Азріліяна³ під "управлінням" розуміється керівництво, спрямування будь-якої діяльності. Щоб зовнішня схожість цих понять не вводила в оману, вважатимемо, що регулювання – це функція управління, яка забезпечує функціонування керованих процесів у межах заданих параметрів⁴.

Як вважають деякі дослідники⁵, управління як економічна категорія може виступати у двох формах: прямим і опосередкованим. Пряме державне управління не може поширюватися поза межі державної власності. Щодо до цих об'єктів держава (в особі органів виконавчої влади) правомочна здійснювати господарські функції: призначати і звільняти керівників державних підприємств і установ, доводити планові завдання, визначати розмір оплати праці, контролювати їхню господарську і фінансову діяльність. Що стосується опосередкованого державного управління галуззю, то воно здійснюється у вигляді державного регулювання і передбачає вплив на соціально-економічні процеси (розподіл, обмін і споживання) переважно економічними методами як у державному, так і в недержавному секторах. При цьому не виключається пряме державне втручання чи ухвалення нормативних актів стосовно окремих груп підприємств.

На думку В.Андрійчука, під державним регулюванням слід розуміти систему економічних, фінансових, юридично-правових, організаційних і соціальних заходів, здійснюваних державою для ефективного і стабільного розвитку сільськогосподарського виробництва та повного забезпечення населення якісним продовольством за прийнятними ринковими цінами⁶.

О.Зінченко вважає, що державне регулювання аграрного сектора можна розглядати як систему заходів впливу на нього з метою створення оптимальних умов розвитку. Часто державне регулювання сільського господарства ототожнюють із підтримкою його. Проте це не одне й те саме, оскільки регулювання може бути спрямоване не тільки на збільшення виробництва, а і на його обмеження⁷.

На наш погляд, під державним управлінням агропромисловим виробництвом варто розуміти прямий (безпосередній) і притому систематичний, постійний управлінський вплив на установи агропромислового комплексу, здійснюваний переважно за допомоги адміністративних методів. Державне управління має обмежуватися рамками державної власності та його об'єктів, стосовно яких держава (в особі органів державного управління) правомочна здійс-

¹ Могильний О.М. Регулювання аграрної сфери. – Ужгород, 2005. – С. 49–50.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1987. – С. 585.

³ Азрилиян А.Н. и др. Большой экономический словарь. – 4-е изд. – М., 1999. – С. 1087.

⁴ Див.: Там же. – С. 833.

⁵ Буряк О.Г. Теоретические аспекты государственного регулирования // Государственное регулирование сельского хозяйства: концепции, механизмы, эффективность. – М., 2005. – С. 38.

⁶ Андрійчук В.Г. Економіка аграрних підприємств: Підручник. – 2-е вид. – К., 2002. – С. 594.

⁷ Зинченко А.П., Назаренко В.И., Шайкин В.В., Гатаулин А.М., Киселев С.В. Аграрная политика: Учеб. пособие. – М., 2004. – С. 82–83.

нювати як функції управління власністю, так і функції оперативного управління, якщо це передбачено установчими документами. Щодо підприємств інших форм власності таке втручання не повинно мати місця і може розглядатися як пряме обмеження підприємницької діяльності.

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

Незважаючи на відзначені відмінності між державним управлінням і державним регулюванням, об'єднує їх те, що вони реалізуються через єдину систему законодавства і прерогативи органів державного управління галуззю. Ця система у своїй сукупності являє собою цілісний механізм реалізації аграрної політики держави. В Україні, незважаючи на ухвалений закон "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року"⁸, офіційне тлумачення змісту аграрної політики поки що відсутнє. На наш погляд, зміст аграрної політики визначається цілями, що постають перед державними органами, а також засобами та інструментами їхньої реалізації.

У сучасній економічній науковій і навчальній літературі відсутній єдиний критерій визначення понять "форма", "метод", "інструмент", "важіль", "механізм" і "модель" регулювання. Тому вони мають різне трактування у дослідників і часто ототожнюються.

Так, Л.Дідківська і Л.Головко до основних форм впливу держави на соціально-економічний розвиток країни відносять бюджетно-податкову, кредитно-грошову, адміністративно-економічну і цінову⁹. Л.Швайка зазначає, що економічна політика держави реалізується у формі антициклічної (антикризової), структурної, інвестиційної, амортизаційної, науково-технічної, цінової, фіскальної, зовнішньоекономічної, соціальної, екологічної, регіональної політики¹⁰. Авторський колектив під керівництвом І.Михасюка бюджетно-податкову, грошово-кредитну, митну і цінову політику відносить до інструментів економічних методів регулювання¹¹.

Таким чином, на підставі проведеного аналізу тлумачення понять і термінів у науковій та навчальній літературі впливає висновок про значний розкид точок зору щодо понятійно-категоріального апарату теорії державного управління. Кожний автор за використання інструментарію теорії дає власне трактування його елементів, виходячи із власного уявлення про нього¹².

Найбільш містким поняттям теорії державного регулювання економіки є модель (фр. *modele* – зразок, взірець) – абстрактний образ, що відбиває ос-

⁸ Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 1. – С. 17.

⁹ Дідківська Л.І., Головко Л.С. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. – 2-е вид. – К., 2002. – С. 35.

¹⁰ Швайка Л.А. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. – К., 2006. – С. 41.

¹¹ Михасюк І., Мельник А., Крупка М., Залога З. Державне регулювання економіки: Підручник. – 2-е вид. – К., 2000. – С. 24.

¹² Див.: Дмитриченко Л.И. Государственное регулирование экономики: методология и теория. – Донецк, 2001. – С. 50–51.

новні риси явища, яке вивчається, і передбачає використання процедур абстрагування та ідеалізації¹³.

Моделей державної участі в економіці стільки, скільки існує комбінацій основних цілей та відповідних їм методів регулювання, обумовлених конкретною ситуацією у країні в той або той період часу з урахуванням соціальних, політичних, національних, релігійних, психологічних та інших факторів. Отже, під моделлю державного регулювання економіки, на наш погляд, необхідно розуміти систему базових цілей і методів їх досягнення. З одного боку, такі моделі безпосередньо пов'язані з провідними теоретичними школами в економічній теорії, з іншого – у світовій системі господарювання виокремлюють американську, французьку, японську, шведську, південнокорейську та інші моделі державного регулювання. Жодних суперечностей тут немає, оскільки вказані країни формували власні концепції регулювання на базі певних теоретичних шкіл. Ці моделі розрізняються за пріоритетністю цілей, співвідношенням методів регулювання, балансом сил ринкового і державного впливу та можливими соціально-економічними наслідками.

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

Важливе місце в механізмі державного регулювання аграрного сектора посідають принципи (лат. *principium* – основа, начало) – вихідні положення, основні правила впливу державних органів на економіку за врахування конкретних умов господарювання з метою забезпечення її ефективного функціонування. Дотримання науково обґрунтованих принципів забезпечує ефективне виконання державою своїх економічних функцій¹⁴. Сьогодні можна констатувати, що немає єдиного підходу до формулювання принципів державного регулювання аграрного сектора економіки.

Г.Мостовий сформулював такі основні принципи державного управління (регулювання) АПК: аграрний протекціонізм; поєднання економічних і соціальних цілей; поєднання індикативності та директивності; програмне управління; комплексність; поєднання добровільності й обов'язковості участі у програмах; єдність і суперечливість стратегії економічної політики держави стосовно аграрного сектора¹⁵. Натомість М.Латинін запропонував пріоритетність і аграрний протекціонізм; системність і комплексність; передбачуваність і прозорість; послідовність і справедливість; зрозумілість і ефективність; екологічну доцільність¹⁶.

¹³ Багудина Е. Г. и др. Экономический словарь. – М., 2005. – С. 624.

¹⁴ Современная рыночная экономика. Государственное регулирование экономических процессов // Энциклопедический словарь. – М., 2004. – С. 481.

¹⁵ Мостовий Г.І. Агробізнес: державне регулювання. — Харків, 2002. – С. 39–42.

¹⁶ Див.: Латинін М.А. Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 2. – <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-2/txts/galuz/05lmaseu.pdf>.

Узагальнюючи вищенаведені підходи, зробимо спробу сформулювати власне бачення основних принципів державного регулювання аграрного сектора економіки: аграрний протекціонізм; цільовий характер заходів регулювання; гармонізація економічних інтересів сільськогосподарських товаровиробників, споживачів і держави; системність; ефективність; адресність; передбачуваність; прозорість; гарантованість; справедливість; послідовність; екологічна доцільність; дотримання міжнародних зобов'язань.

Принципи державного регулювання знаходять свій прояв у конкретних механізмах реалізації тих чи тих функцій держави. Своєю чергою, функції регулювання значним чином визначаються закономірностями економічної системи¹⁷. Поняття системи досить відоме, як і поняття функції¹⁸ (лат. *functio* – виконання) – діяльність, обов'язок, праця. Функція – дуже зручний для побудови активної організаційної системи параметр. Яка функція, така і система, що забезпечує її реалізацію. Від функції логічним є перехід до цілісної системи, якою, власне, і є державне регулювання.

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

Визначені основні функції державного регулювання аграрного сектора економіки реалізуються суб'єктами регулювання. Для їх виконання суб'єкт повинен володіти відповідними господарськими ресурсами чи засобами, які він може використовувати за здійснення регуляторної діяльності, а також методами – реалізації функцій регулювання¹⁹.

У довідковій літературі часто під методами²⁰ (грец. *metodos* – шлях дослідження – засіб досягнення якої-небудь мети, розв'язання конкретного завдання, спосіб дії) державного регулювання економіки розуміють сукупність засобів, прийомів впливу державних органів на соціально-економічні процеси для досягнення поставлених цілей і завдань²¹. Існують й інші визначення методів державного регулювання економіки, проте вони близькі за змістом до наведеного. Найбільш дискусійними у теорії є питання щодо класифікації ме-

¹⁷ Мостовий Г.І. Агробізнес: державне регулювання. – С. 42.

¹⁸ Азрилиян А.Н. и др. Большой экономический словарь. – С. 621.

¹⁹ Осипов Ю. М. Теория хозяйства. Начала высшей экономики: Учебник: В 3-х т. – М., 1998. – Т. 3. Хозяйственная динамика. Трансформации и переходы. Неэкономическое хозяйство. – С. 524.

²⁰ Генеза ринкової економіки (політекономія, мікроекономіка, макроекономіка, економічний аналіз, економіка підприємства, менеджмент, маркетинг, фінанси, банки, інвестиції, біржова діяльність, планування): Терміни. Поняття. Персоналії: Навч. екон. словник-довідник. – Львів, 2004. – С. 72.

²¹ Современная рыночная экономика. Государственное регулирование экономических процессов. – С. 329.

тодів державного регулювання. У переважній більшості наукових досліджень методи регулювання економіки за формами класифікують на прямі й опосередковані. І якщо ця класифікація особливих дискусій серед науковців не викликає, то класифікація за засобами впливу – одна з найбільш гострих і нерозв’язаних теоретичних проблем. Для підтвердження цього наведемо деякі погляди авторів.

А.Бабашкіна²² умовно класифікує методи на загальні (методи пізнання, системний метод, теорія суспільного відтворення), часткові (статистичні та економіко-математичні) і спеціальні (балансовий, програмно-цільовий, нормативний) методи. М.Гуревич²³ виокремлює декілька груп методів: 1) прогнозування, програмування і моделювання; 2) прямі та опосередковані; 3) залежно від рівня регулювання – макроекономічні, мікроекономічні та міждержавні; 4) правові, організаційно-економічні та соціально-політичні. О.Мордвінов²⁴ називає правові, адміністративні, організаційно-економічні, економічні та соціально-психологічні методи. О.Могильний²⁵ до методів відносить економічні, інституційно-правові, організаційні та соціальні. М.Латинін²⁶ запропонував таку класифікацію методів: нормативно-правові, фінансово-економічні, адміністративні, організаційні, науково-методичні та інформаційно-освітні. Таким чином, можна зробити висновок, що серед методів державного регулювання аграрного сектора є деяка спільність, проте немає чіткої їх класифікації.

На наш погляд, найвдаліша класифікація методів державного регулювання запропонована авторським колективом під керівництвом О.Зінченка²⁷. В основу її покладено чіткі та зрозумілі критерії, що дозволяє комплексно охопити всі складові галузі як системи. Так, за методами регулювання виокремлюють адміністративні та економічні; за характером регулювання – прямі та опосередковані; за галузями регулювання – рослинництво, тваринництво тощо; за сферами регулювання – виробництво, споживання, доходи, ціна і ринки, соціальний розвиток і структурна політика; за впливом на виробництво і торгівлю – ті, що не впливають чи мінімально впливають, обмежують виробництво і мають значний вплив; за видами торгівлі – зовнішня і внутрішня торгівля.

Важливе значення в аналізі механізму державного регулювання аграрного сектора, на наш погляд, має тлумачення інструментів (лат. instrumentum – знаряддя, за допомоги якого можна здійснити дію) цього механізму. Необхідно

²² Бабашкіна А.М. Государственное регулирование национальной экономики: Учеб. пособие. – М., 2003. – С. 44–56.

²³ Гуревич М.М. Начала макроэкономического анализа: Учеб. пособие. – Харьков, 2000. – С. 73.

²⁴ Мордвінов О.Г. Управління аграрним природокористуванням в умовах ринкової трансформації: Монографія. – К., 2000. – С. 82–84.

²⁵ Могильний О.М. Регулювання аграрної сфери. – Ужгород, 2005. – С. 73.

²⁶ Див.: Латинін М.А. Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України.

²⁷ Зінченко А.П., Назаренко В.И., Шайкин В.В., Гатаулин А.М., Киселев С.В. Аграрная политика. – С. 82–91.

зазначити, що досить часто в економічній літературі трапляються різні тлумачення понять "інструмент" і "важіль"²⁸.

Так, у Великому економічному словнику А.Азріліяна під інструментами регулювання розуміють прийоми, що використовуються державою для забезпечення пропорційності в господарстві країни, формування системи соціальних компенсацій (податки, кредит, банківський процент, цінові межі, цільові дотації та інвестиції)²⁹. У Сучасному економічному словнику Б.Райзберга, поняття "важелі" відбиває той факт, що їх використовують як засоби зміни економічного стану об'єкта, здійснення повороту в економіці. Економічні важелі застосовують як інструменти регулювання економіки загалом і впливу на економічні процеси на рівні підприємств, фірм. У ринковій економіці термін "економічні важелі" замінюється поняттями "ринкові регулятори" або "економічні регулятори", під якими розуміють інструменти державного регулювання і ринкового саморегулювання³⁰.

Що стосується форм державного регулювання, то, на жаль, немає чіткої ясності ні в загальному розумінні цього поняття, ні в конкретних формах. Часто конкретні форми державного регулювання ототожнюються з його методами³¹ або з видами економічної політики. У довідковій літературі "форма (лат. forma – зовнішнє окреслення, вираження будь-якого змісту) державного регулювання економіки" – конкретні засоби впорядкування державою процесів економічного розвитку. Форми державного регулювання економіки у вигляді його засобів і методів формують інструментарій впливу держави на соціально-економічні процеси³².

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

В Україні у процесі трансформації економічної системи можна виокремити декілька форм державного регулювання. У плановій економіці здійснювалося директивне планування, в ринкових умовах доцільно застосовувати індикативне планування, стратегічне планування, програмування, прогнозування і державні замовлення (державне замовлення можна визначити як одну з форм виконання витратної частини державного бюджету і, відповідно, як форму регулювання ринкової економіки)³³.

У межах цього дослідження механізму державного регулювання дано тлумачення всіх складових: принципів, функцій, методів, інструментів (важе-

²⁸ Дмитриченко Л.И. Государственное регулирование экономики: методология и теория. – С. 55–56.

²⁹ Азрилиян А.Н. и др. Большой экономический словарь. – С. 311.

³⁰ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 4-е изд. – М., 2005. – С. 478.

³¹ Бабашкина А.М. Государственное регулирование национальной экономики. – С. 33.

³² Современная рыночная экономика. Государственное регулирование экономических процессов. – С. 672.

³³ Бабашкина А.М. Государственное регулирование национальной экономики. – С. 33–35.

лів) і форм (рисунок). Із них можна сформувати будь-який конкретний механізм регулювання, якщо кожному елементу надати конкретний зміст і ув'язати всі конкретні елементи в діючу систему. Проте не варто забувати, що регулю-

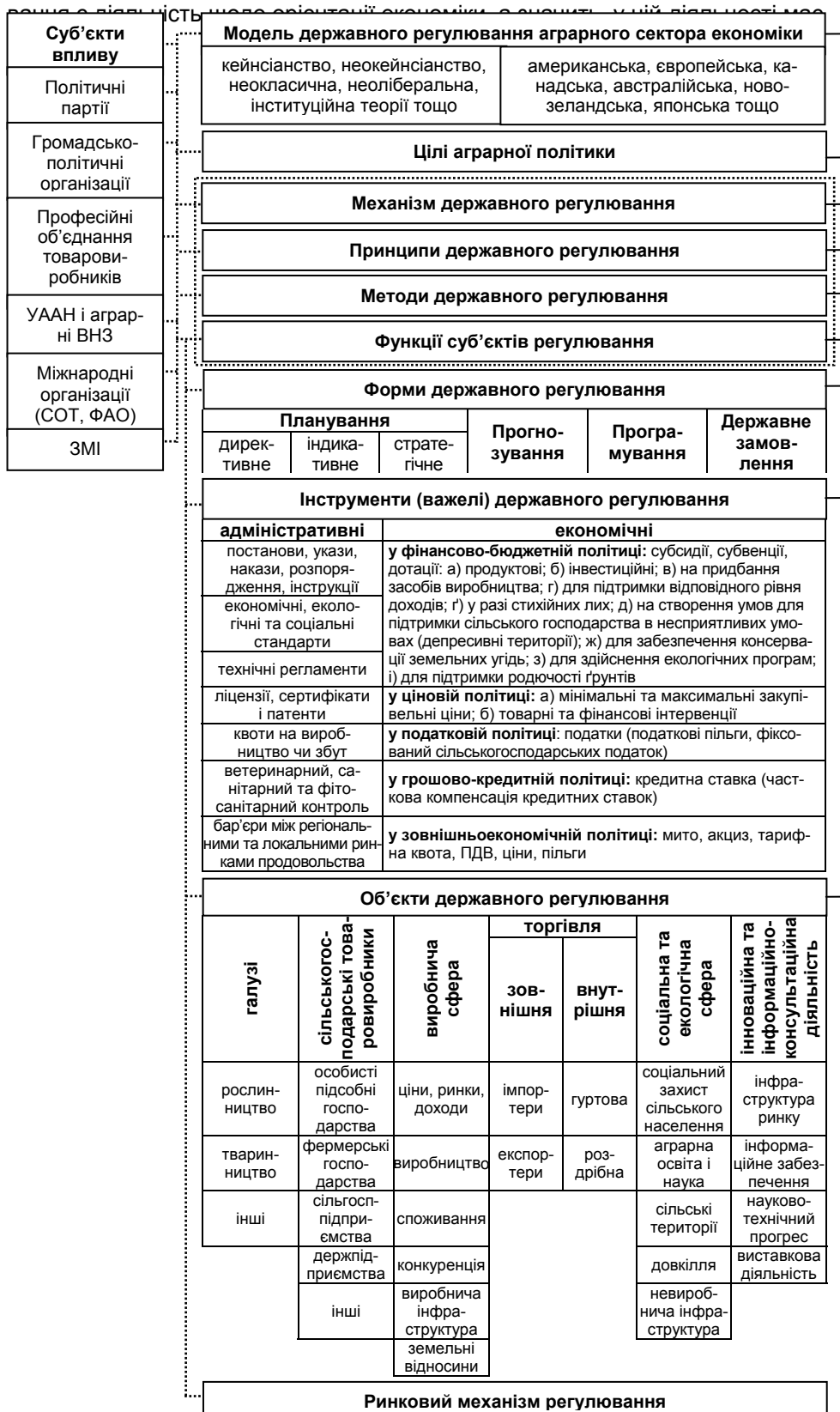


Рисунок. Система державного регулювання аграрного сектора економіки бути відповідний об'єкт. Адже регуляційна ініціатива завжди повинна спрямовуватися на конкретний об'єкт³⁴. Об'єкти (лат. *objectum* – предмет) державного регулювання аграрного сектора економіки можна умовно класифікувати за галузями, сільськогосподарськими товаровиробниками, виробничою сферою, торгівлею, соціальною й екологічною сферою, інформаційно-консультаційною діяльністю.

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що подальший розвиток теорії державного регулювання аграрного сектора потребує уніфікації дефініцій понятійно-категоріального апарату. Розв'язання цього питання, на наш погляд, дозволить вийти на якісно новий рівень наукового обґрунтування ухвалення і реалізації державних управлінських рішень в аграрній сфері. З іншого боку, вжиті заходи і напрями державної регуляторної політики сприятимуть підвищенню ефективності господарської діяльності сільськогосподарських товаровиробників.

Таким чином, як засвідчує світова і вітчизняна практика, без уніфікації дефініцій понятійно-категоріального апарату складно розробити ефективну систему державного регулювання аграрного сектора економіки в контексті потреб формування якісно нової парадигми розвитку державної аграрної політики.

³⁴ Осипов Ю.М. Теория хозяйства. Начала высшей экономики. – С. 524.