

*М.Ф. КРОПИВКО, доктор економічних наук,
професор, академік НААН,
завідувач відділу проблем галузевого
і територіального управління
М.М. КСЕНОФОНТОВ, кандидат економічних наук,
заступник завідувача відділу
Н.В. ХМІЛЬ, кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
Національний науковий центр
«Інститут аграрної економіки»*

Напрями удосконалення державного управління аграрним сектором в умовах децентралізації влади та дерегуляції господарської діяльності

Постановка проблеми. В умовах реалізації політичного курсу держави на децентралізацію¹ влади та євроінтеграцію для аграрного сектору постало питання вдосконалення організації управління галузевим розвитком у нових умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У прийнятій Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2], доповідях Володимира Гройсмана, віце-прем'єр-міністра України, «Децентралізація влади. Реформа місцевого самоврядування» (Вінниця, 6.10.2014), Вячеслава Негоди, заступника Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, «Децентралізація влади. Основні засади реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Черкаси, 23.10.2014) більш – менш зрозуміло окреслено шляхи передачі від органів державної виконавчої влади на

рівень місцевого самоврядування лише функцій управління соціальною сферою. Що ж до передачі функцій управління виробничою сферою, то в Концепції системно це питання не простежується, й органами виконавчої влади розробляються заходи в основному лише щодо дерегуляції² господарської діяльності з метою зменшення корупційної складової в діях державних службовців.

Мета статті – висвітлення авторського бачення системного підходу до реформування управління економікою країни в умовах децентралізації виконавчої влади, зокрема управління таким її важливим сектором, як аграрний. Це уможливить окреслити вузлові напрями реформи управління господарською діяльністю та обґрунтовано здійснювати аналіз стану, проблем і шляхів реалізації реформаційних перетворень в управлінні розвитком аграрного сектору економіки України.

© М.Ф. Кропивко, М.М. Ксенофонов,
Н.В. Хміль, 2015

¹ Децентралізація — процес перерозподілу функцій, повноважень, людей чи речей від центрального управління [1].

² **Дерегуляція** (від лат. regula — правило; англ. deregulation) — відміна або скорочення державного регулювання у відповідній сфері суспільних відносин. Як правило, означає зменшення державного контролю над тим, як ведеться бізнес у тій або іншій галузі, наприклад, для стимулювання вільної конкуренції на ринках [1].

Виклад основних результатів дослідження. З урахуванням викладеного нами опрацьоване системне бачення інституціональних складових та основних напрямів удосконалення управління аграрним секто-

ром економіки країни в умовах децентралізації влади, євроінтеграції й розвитку міжгосподарського і громадського самоврядування (рис. 1).

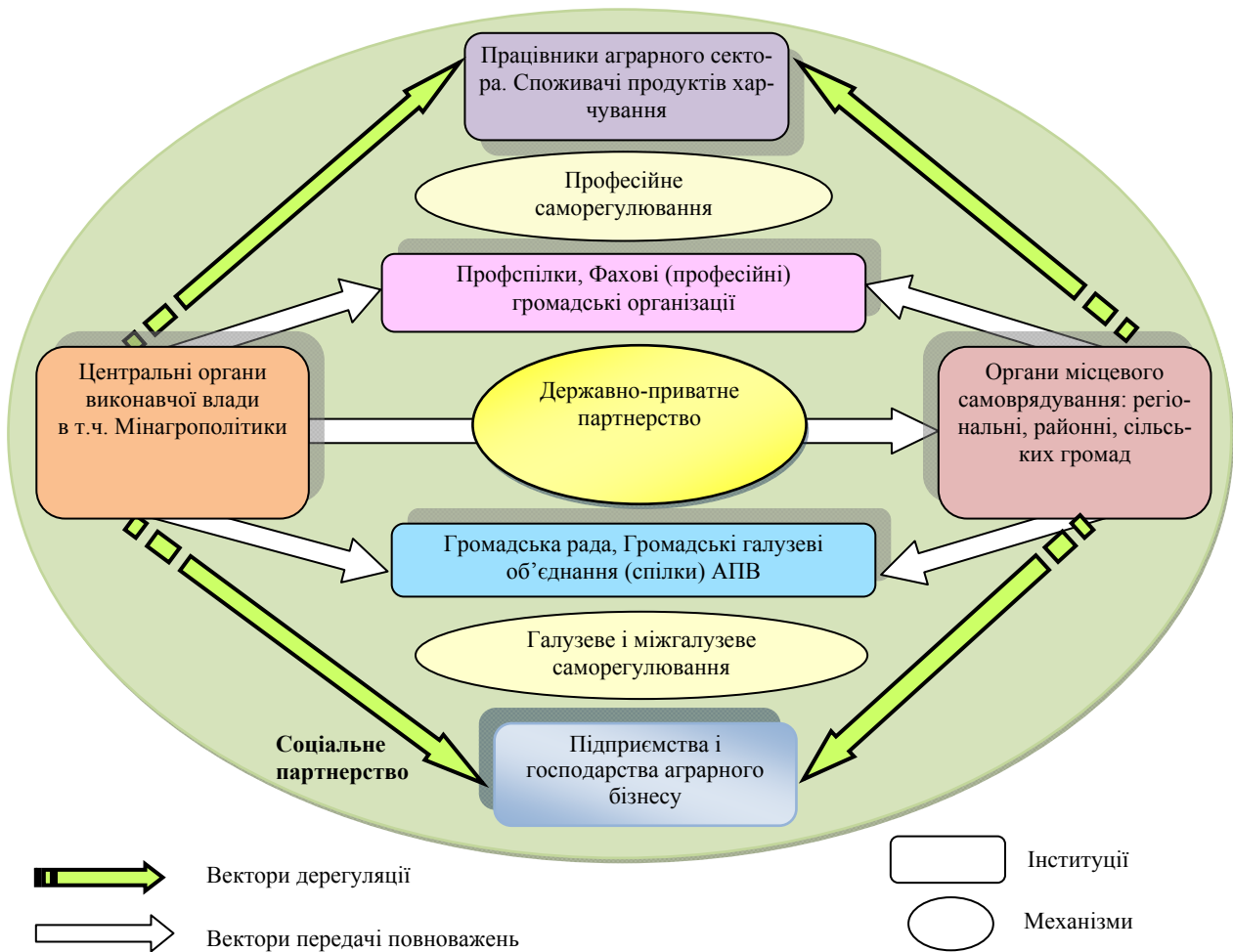


Рис. 1. Системне бачення інституціональних складових реформування управління розвитком аграрного сектору економіки в умовах децентралізації влади

Джерело: Дослідження авторів.

За головну відправну тезу такого вдосконалення прийнято той незаперечний факт, що сільськогосподарська та пов'язана із сільським господарством діяльність була, є й буде основним джерелом економічного забезпечення життєдіяльності сільських жителів і наповнення місцевих бюджетів. Разом із тим основні завдання (місії) інституціональних складових системи управління розвитком АПК суттєво змінюються. Завдання центрального органу державної виконавчої влади з питань АПК обмежуються виконанням функцій по забезпеченню продовольчої безпеки країни в цілому (із зосередженням регулівних функцій в основному

по периметру (кордонах) країни) та розвитку експортного потенціалу АПК.

Основні ж завдання органів місцевого самоврядування в частині сталого розвитку сільського господарства й АПК вбачаються в збільшенні доходів сільських жителів і надходжень у місцеві бюджети від раціонального використання земель сільськогосподарського призначення, розвитку багатокладності сільського господарства, а також у виконанні контрольних функцій щодо дотримання нормативів екологічної безпеки на відповідних територіях у процесі ведення сільськогосподарської та пов'язаної з нею діяльності.

Всі інші існуючі функції з державного регулювання сталого розвитку сільського господарства й АПК мають підлягати дерегуляції або передачі на рівень громадського і міжгосподарського самоуправління. При цьому необхідно відпрацювати ефективні механізми:

державно–приватного партнерства в управлінні розвитком сільського господарства й АПК;

міжгосподарського та громадського саморегулювання агропродуктових і ресурсних ринків (у межах соціального партнерства).

Як показує світовий досвід, за допомогою цих механізмів можна замінити більшість інструментів адміністрування, які переважають у сучасній управлінській практиці.

Так, саме партнерство (від фр. *partenaire* – “учасник”) у США, Англії та деяких інших розвинутих країнах, які прийняли англосаксонську систему права, історично є найпоширенішою організаційно-правовою формою підприємств [4], а також їх об’єднань, типова характеристика яких – договірність (контрактність) взаємовідносин їх учасників. Визнані в світі вчені–економісти К.Р. Макконнелл і С.Л. Брю стверджують, що партнерства зародилися в спробі здолати деякі з основних недоліків індивідуального підприємництва як форма організації бізнесу, при якій два або більше партнери домовляються про володіння підприємством та його управління, зазвичай об’єднуючи свої фінансові ресурси й ділові навички [5, с. 89]. Дж. Гелбрейт підкреслив, що члени техноструктури корпорацій не тільки тісно співпрацюють з своїми партнерами із державного апарату у справі проектування, конструювання і виробництва товарів, які цікавлять державу, вони виступають також як радники при визначенні потреб держави [6, с.556].

У сучасній економічній та управлінській практиці категорії “соціальне партнерство” і «державно–приватне партнерство» набувають дедалі більшого поширення. Декларація та програма дій форуму тисячоліття ООН (26 травня 2000 року) орієнтує на встановлення партнерських взаємовідносин між суспільними установами, працівниками освіти, ученими, дослідниками, місцевими органа-

ми влади, діловими колами, профспілками, неурядовими організаціями в межах конструктивного процесу діалогу і планування для забезпечення максимальної віддачі всіх сторін. Державно-приватне партнерство (ДПП) у країнах з розвиненими економіками стало основним інструментом регулювання розвитку економіки зі значним потенціалом ефективності за рахунок взаємовигідного співробітництва держави, інститутів громадянського суспільства, а також приватних партнерів. Необхідність розвитку партнерських відносин у процесі проведення реформ визначена й Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

В Україні в повній мірі весь спектр форм ДПП ще не знайшов своєї реалізації як у широкому розумінні (управлінський підхід в основі побудови взаємовідносин у системі „держава – органи місцевого самоврядування – бізнес-спільнота”), прийнятого зокрема в країнах ЄС, так і в інвестиційному (вузькому) підході, прийнятому в термінології Світового банку. Загальні напрями розвитку відносин ДПП, крім законодавчих актів рамкового характеру та прямої дії, в Україні визначаються стратегічними документами й містять два вектори – інвестиційний та управлінський (рис. 2).

Нами проаналізовано чинну законодавчу базу щодо застосування ДПП у вузькому розумінні цього поняття – як управлінського механізму забезпечення інвестиційного розвитку.

Виявлено, що проекти ДПП в аграрному секторі економіки не знайшли широкого застосування, зокрема через такі недоліки нормативно-правового поля:

1. Звуженість форм ДПП, передбачених чинним законодавством. Передусім, це тільки контрактна форма ДПП, яка передбачає використання лише договорів концесії та договорів про спільну діяльність, тоді як за світовою практикою крім вказаних видів договорів можуть бути укладені договори про розподіл продукції, договори оренди, контракти на управління тощо, створюватися так звані „інституційні форми” з утворенням юридичних осіб (термінологія згідно із законодавством ЄС).



Рис. 2. Система відносин державно-приватного партнерства в аграрному секторі України

Джерело: Дослідження авторів.

2. Відставання процесу адаптації галузевих виробників і управлінців до вимог сучасних міжнародних стандартів, що було визначено у чинних нормативно-правових актах України різного рівня.

3. У названих вище легітимних контрактних формах виявлено прогалини законодавчої бази, що стримують розвиток проектів ДПП в Україні, які полягають у такому:

3.1. Відносини оренди є привабливішими для інвестора, ніж відносини концесії (орендар має право на капітальне поліпшення об'єкта оренди). Тому доцільно внести зміни до Закону України «Про концесії» щодо можливості врахування в тарифах на використання об'єкта концесії споживачами собівартості капітальних вкладень та поліпшень об'єкта концесійного договору (залежно від об'єкта концесії в аграрному секторі, наприклад, систем зрошення).

3.2. На сільськогосподарську продукцію, вирощену на умовах договору про спільну діяльність, не поширюються умови застосування фіксованого сільськогосподарського податку. Тому доцільно внести зміни до Податкового кодексу України з тим, щоб сільськогосподарську продукцію, одержану

сільськогосподарським товаровиробником у результаті спільної діяльності, включати в продукцію власного виробництва.

Виявлено також певні недоречності й у процедурах оформлення проектів ДПП, у тому числі, зокрема:

процедурна проблема часу прийняття рішення з боку державного партнера про доцільність фінансування з державного бюджету – після початку реалізації проекту;

відсутність гарантованого відшкодування втрат через невиконання державним партнером своїх зобов'язань;

обмеженість повноважень щодо надання державних гарантій на місцевому рівні та права прийняття рішення про доцільність реалізації проекту ДПП на рівні органів місцевого самоврядування;

ускладненість процесів залучення до участі в проектах ДПП одночасно кількох суб'єктів із боку держави й механізму розмежування між ними відповідальності, у т. ч. тристороннього партнерства «державна – місцева влада – приватний сектор».

Крім того в умовах дефіцитності бюджетних коштів доцільно також сформувати перелік об'єктів, видів діяльності та галузей,

що є пріоритетними при фінансуванні проєктів ДПП у сфері АПК (відновлення й побудова систем зрошення, транспортної та логістичної інфраструктури, ринкової інфраструктури в галузях, що експортоорієнтовані й від яких залежить надходження валютної виручки в країну, а також галузей, що потребують додаткового імпульсу до розвитку, які мають соціальне значення через недоспоживання кінцевого продукту галузей і високу зайнятість – скотарство та в окремих регіонах свинарство й вівчарство, овочівництво).

Щодо управлінського напрямку, то тут гальмом розвитку партнерських відносин є відсутність формального інституту саморегулювання, несформована система представництва за принципом „єдиного голосу” галузей та обмежені форми взаємодії між державними і підприємницькими інституціями в процесі управління розвитком.

Тому необхідно легітимізувати інститути представництва інтересів унормуванням діяльності репрезентативних організацій громадянського суспільства, що представлятимуть інтереси більшості виробників певних галузей у відносинах із відповідними органами виконавчої влади, за чітко визначеними критеріями.

Згідно з чинним законодавством до представників громадянського суспільства належать непідприємницькі товариства, організації та установи. Відповідно до ст. 85 Цивільного кодексу України [7] особливості правового статусу окремих їх видів встановлюються законами: «Про громадські об'єднання» [8], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [9], «Про організації роботодавців» [10], «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [11] тощо.

Учасниками діалогу між представниками громадськості й державою з питань розвитку агропромислового комплексу на національному рівні нині є понад 100 непідприємницьких товариств, у тому числі близько 50 громадських організацій, створених до 2012 року відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» [12] для задоволення та захисту законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-

культурних, спортивних й інших спільних інтересів громадян, а також близько 20 некомерційних товариств, створених відповідно до положень Господарського кодексу України [13] шляхом реорганізації агропромислових господарських об'єднань, які в період планової економіки ефективно виконували частину повноважень державного управління галузями АПВ.

Ці самоврядні об'єднання, фактично будучи носієм інтересів суб'єктів господарювання різних організаційно-правових форм за видами економічної діяльності, створені на базі застарілого законодавства з різноплановими та нечітко вираженими функціями і повноваженнями. По суті вони дублюють функції професійних спілок, що відстоюють права працівників згідно із Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [9] й по великому рахунку не представляють суб'єктів господарювання у вирішенні питань міжгалузевих і внутрігалузевих відносин суб'єктів господарювання агропродовольчої сфери, розвитку агропромислового виробництва, регулювання ринків сільськогосподарської продукції та продовольства. Вони поки що відіграють малопомітну роль у реалізації державної аграрної політики через відсутність у таких організацій дієвого інструментарію впливу на розвиток АПВ.

Водночас однією з найактуальніших проблем організації вітчизняного ринку сільськогосподарської продукції й продовольства є формування відкритих, прозорих і взаємовигідних для його учасників ринкових відносин. Членство України у Світовій організації торгівлі й курс на євроінтеграцію зумовлюють обмеження втручання держави у сферу регулювання комерційних відносин між учасниками ринку. За цих умов зростає значущість діяльності поширених у країнах ЄС та світовій практиці галузових і міжгалузевих саморегулювних об'єднань суб'єктів господарювання агропродовольчої сфери, які виконують певні функції регулювання діяльності на місцевих, регіональних та загальнодержавному ринках сільськогосподарської продукції й продовольства без втручання держави (табл. 1).

1. Системи самоврядування та саморегулювання в країнах із розвиненим сільським господарством

Країна	Об'єднання		
	Місцеві	Продуктові	Парасолькові
Данія	Кооперативи за продуктовою ознакою	Торгові асоціації за видами продукції (послуг)	Асоціація "Сільське господарство Данії", Федерація датських кооперативів, Федерація датських фермерських союзів та Об'єднання малих фермерів, які формують Сільськогосподарську Раду
Франція	Кооперативи	Регіональні і національні галузеві федерації кооперативів	Федерація сільськогосподарських кооперативів, а також Аграрні палати на всіх рівнях
Італія	Кооперативи за видами діяльності	Кооперативні консорціуми за видами продукції	Чотири національні кооперативні об'єднання і Центральна комісія з кооперації
Канада	Кооперативи за територіально-мовною ознакою	Провінційні асоціативні маркетингові агентства за видами продукції	Національна рада по сільськогосподарській продукції

Джерело: Розроблено на основі: [14-16].

Перші з них (галузеві) створюються з метою організації учасниками об'єднання спільної діяльності, яка б надала можливість їм із максимальною користю виробляти і збувати свою продукцію. Вони беруть на себе функції консультативного та інформаційного обслуговування учасників, впровадження нових технологій, усунення посередників, концентрації товарів і формування оптових партій для вигідного продажу, навчання виробників та інші необхідні дії для сприяння підвищенню конкурентоспроможності учасників. Тобто, вся система галузевих саморегулювальних об'єднань орієнтується на обслуговування економічних інтересів своїх первинних ланок, для чого вона наділяється державою необхідними повноваженнями.

Мета других (міжгалузевих) – створити правові рамки, в яких усі суб'єкти господарювання агропродовольчої сфери на рівноправній основі могли б узгоджувати дії між собою й із державою щодо розвитку АПВ та ефективної організації ринку сільськогосподарської продукції й продовольства, враховуючи інтереси усіх верств населення. Для цієї мети практично в усіх країнах функціонують парасолькові Національні (сільськогосподарські) ради або аграрні палати як координативні органи систем самоуправління розвитком АПВ країни і його регіонів.

Держава визначає правові рамки об'єднання суб'єктів господарювання у саморегулювальні організації, їх завдання, повноваження та відповідальність, принципи державно-приватного партнерства. При цьому норми саморегулювання розвивають і доповнюють норми державного регулювання.

В АПВ України галузеві самоврядні структури, які, здійснюючи саморегулювальні функції, створювали б «переговорні площадки» для діалогу первинних виробників сільськогосподарської продукції з державою та добре структурованими промисловими й торговельними підприємствами, поки що відсутні. Діяльність узгоджувальних комісій, а також практика прийняття меморандумів та інших подібних документів, які спонтанно укладаються між урядом країни і громадськими організаціями у періоди загострення економічних відносин на ринку сільськогосподарської продукції та продовольства і зростання споживчих цін, не унормовані. Тому рішення, які приймають ці тимчасові утворення, не мають правової сили й не відіграють належної ролі у формуванні цивілізованих ринкових відносин.

У 2012 році Верховною Радою України на заміну Закону України «Про об'єднання громадян» було прийнято Закон України «Про громадські об'єднання» [8], яким надане право громадським об'єднанням брати участь у здійсненні державної регуляторної політики, роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади й органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства – тобто, з консультативними повноваженнями.

При цьому в ст. 2, п. 2.3 зазначено, що дія закону не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення діяльності саморегулювальних організацій і організацій, які здійснюють професійне самоврядування, особливо-

сті регулювання яких можуть визначатися іншими законами.

Отже, для розвитку саморегулювання та самоорганізації в АПВ потрібне прийняття спеціального закону для розширення повноважень органів міжгосподарського й громадського самоврядування в забезпеченні збалансованого та паритетного вирішення існуючих протиріч ефективним представництвом інтересів і широкою участю об'єднань суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації державної аграрної політики, регулюванні агропродовольчих ринків й управлінні розвитком АПВ.

Непідприємницькі організації з такими повноваженнями мають стати впливовими партнерами у взаємовідносинах із державою, одержавши делеговані повноваження як від суб'єктів аграрного ринку, так і з державного управління розвитком АПВ.

Важливими напрямками діяльності непідприємницьких галузевих об'єднань в АПВ мають стати сприяння формуванню паритетних цін по всьому продуктовому ланцюгу руху сільськогосподарської продукції та продовольства, поліпшення якості виробництва продукції учасників, зокрема участю в розробці та контролі дотримання стандартів і встановленням галузевих вимог до продукції та діяльності, організаційною роботою з реалізації спільних інноваційно-інвестиційних проектів розвитку АПВ.

Таким чином, нині виникла необхідність у підвищенні ефективності взаємодії держави й суб'єктів господарської діяльності, організованих у непідприємницькі самоврядні (у тому числі саморегулювні) об'єднання за галузевою ознакою.

На основі викладених концептуальних підходів до удосконалення управління аграрним сектором та з метою обґрунтування змісту реформаційних змін у визначених напрямках нами здійснено аналіз чинного Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України [5] на предмет відповідності існуючих функцій з регулювання розвитку АПК основним векторам розвитку України і завданням із реалізації реформ, викладених в Указі Президента України 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020».

Результати аналізу, які в узагальненому вигляді наведено в таблиці 2, доводять про невідповідність функцій Міністерства чинним нині законодавчим актам, що стосуються аграрного сектору економіки країни, зокрема рамковому Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», ряд положень якого також не відповідають нинішнім реаліям та потребують перегляду.

Крім того, Положення в цілому переобтяжене регулювними функціями щодо ведення аграрного бізнесу. Так, із 408 позицій управлінських завдань, передбачених Положенням, 318 (78,0 %) припадає на завдання дозвільного характеру (типу затверджує, установлює, визначає тощо), 66 (16,2 %) – на завдання забезпечувального характеру (типу «забезпечує, узагальнює, аналізує, здійснює, виконує тощо»), 24 (5,9 %) – на завдання організаційного характеру (типу координує, організовує, вживає заходів тощо).

А з позицій викладеного вище системного підходу до реформування управління розвитком аграрного сектору економіки України в умовах децентралізації влади й дерегуляції ведення аграрного підприємництва із 408 функціональних позицій, за виконання яких мають відповідати органи центральної виконавчої влади, можна передати на рівень місцевого самоврядування – 24 і повністю ліквідувати 40 функцій.

За Мінагрополітики доцільно залишити виконання в повному обсязі 74 функціональних позицій та в урізаному вигляді (частково) – 35 позицій. З них за пріоритетами державної аграрної політики:

по гарантуванню продовольчої безпеки України в повному обсязі – 6, частково – 2 позиції;

із розвитку земельних відносин – відповідно 11 і 4;

із формування сприятливого економічного середовища для ефективної діяльності суб'єктів аграрного ринку – 22 та 15;

із реалізації державної політики щодо розвитку ринків продукції сільського господарства й продовольства – 7 і 3;

з удосконалення державного регулювання, ефективного поєднання державної та регіональної політики в аграрному секторі – 38 і 10;

із забезпечення комплексного розвитку сільських територій, підвищення соціально-

го захисту й життєвого рівня сільських жителів – 1.

2. Аналіз функцій Мінагрополітики на предмет їх дерегуляції та передачі органам громадського галузевого або місцевого самоврядування.

Основні пріоритети державної аграрної політики (Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р., № 2982)	№ функцій, визначених чинним Положенням про Мінагрополітики (Указ Президента України від 23 квітня 2011 року № 500/2011) [3], які рекомендується розподіляти між суб'єктами публічного права наступним чином:						
	Мінагрополітики			Передається у:			Можуть здійснюватися на засадах ДПП
	залишається	частково залишається	ліквідується	Інші центральні органи виконавчої влади: повністю/частково	Органи місцевого самоврядування	Саморегулівні об'єднання (галузеві, фахові), у т. ч. НААН	
Гарантування продовольчої безпеки України	6	2		4	1	14	
Розвиток земельних відносин	11	4	4	6	15	9	3
Формування сприятливого економічного середовища для ефективної діяльності суб'єктів аграрного ринку	22	15	15	13	2	130	15
Реалізація державної політики щодо розвитку ринків продукції сільського господарства і продовольства	7	3	14	12	4	15	1
Удосконалення державного регулювання, ефективне поєднання державної і регіональної політики в аграрному секторі	38	10	4	6	4	11	1
Комплексний розвиток сільських територій, підвищення соціального захисту і життєвого рівня сільських жителів		1	3	8	2	7	3
Усього функцій	74	35	40	49	24	186	23

У зв'язку з утворенням Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державного агентства водних ресурсів України тощо, із метою усунення дублювання, 49 функціональних позицій доцільно розглянути на предмет передачі іншим органам державної виконавчої влади.

Більшість же функціональних позицій з державного регулювання розвитку ринків продукції сільського господарства та продовольства й АПК – 186, як показує практика країн ЄС, можна делегувати громадським об'єднанням галузевого або професійного (фахового) спрямування на засадах субсидіарності¹. Для якісного виконання громадсь-

кими об'єднаннями АПК цих функцій необхідно в законодавчому порядку надати їм додаткові повноваження з перетворенням їх з юридичних осіб приватного права в юридичні особи публічного права.

Разом із тим перегляд функцій Мінагрополітики та інших центральних органів державної виконавчої влади на предмет дерегуляції аграрного підприємництва і децентралізації влади не розв'яже повністю проблеми розбудови, відповідної новим умовам, системи управління аграрним сектором. Адже в процесі реформування необхідно передбачити механізми вирішення хоча б трьох основних соціально вразливих протиріч у забезпеченні комплексності розвитку агропромислового виробництва й сільських територій:

1. Протиріччя між потребою в підвищенні конкурентоспроможності підприємств і об'єднань агропромислового виробництва та, у зв'язку з цим, їх намаганням економити витрати за рахунок зменшення внеску в со-

¹ Принцип субсидіарності вимагає, щоб рішення у державі приймалися на нижчому можливому рівні і верхні ланки управління вдавалися до будь-яких дій тільки у тому разі, якщо ці дії будуть ефективніші за відповідні дії нижніх ланок [17].

ціальний розвиток сільських громад і територій, яке виразно проявляється у результатах виробничої й соціальної діяльності агрохолдингів.

Вирішення цього протиріччя вбачається на шляху цілеспрямованого формування агропромислових кластерних систем. При кластерній організації агропромислового виробництва малі, середні та великі підприємства агробізнесу – учасники кластерних утворень – досягають порівняного з агрохолдингами рівня конкурентоспроможності, а сам інтеграційний механізм кластеризації на основі концентрації агропромислового виробництва й спеціалізації його учасників формує «точки зростання» регіональних і місцевих економік.

2. Протиріччя між запровадженням працезберігаючих технологічних та організаційних інновацій в агропромислове виробництво як об'єктивним результатом науково-технічної революції й занепадом «неперспективних» сільських поселень в основному через скорочення в них робочих місць і ліквідацію виробничих підрозділів. Вирішення цього протиріччя вбачається, з урахуванням світових тенденцій, на шляху поступової концентрації проживання переважної частини сільського населення в упорядкованих селищах міського типу або агромістечках у місцях розміщення трудомістких агровиробничих потужностей: тваринницьких комплексів, переробних підприємств, агросервісних формувань тощо.

Це стає можливим у випадку успішної реалізації адміністративно-територіальної реформи, концепція якої викладена в розпорядженні Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [2]. Концепцією передбачене розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території на основі правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування.

3. Протиріччя у досягненні різнопланових цілей розвитку агропромислового виробництва між органами господарського управління

(підвищення прибутковості аграрного бізнесу), місцевого самоврядування (забезпечення соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад і сільських територій) та органами державного й регіонального управління агропромисловим розвитком (забезпечення продовольчої безпеки країни та регіонів). Це протиріччя раз по раз проявлялось і при існуючій технології централізованого державного управління економікою у вигляді соціально-загрозливих збурень на продуктових ринках (як це було з цукром, гречкою, молоком, м'ясом та іншою продукцією). Тому при децентралізованому управлінні потрібно передбачити організаційно-економічні механізми прогнозування й планування розвитку АПВ «знизу – вгору» для врахування місцевих потреб і пріоритетів розвитку, а також регулювання агропродуктових ринків, спрямоване не на оперативне усунення збурень, а на збалансоване регулювання пропозиції на агропродовольчому ринку з урахуванням агроекологічних вимог.

Висновки. Основні реформаційні зміни в організації управління галузевим розвитком доцільно здійснити в напрямках:

ширшого використання потенціалу соціального та державно-приватного партнерства;

підвищення ролі інститутів міжгосподарського й громадського самоуправління в АПВ, саморегулювання агропродуктових ринків, місцевого самоврядування в управлінні розвитком сільського господарства і АПК;

розбудови територіально-самоврядної організаційної структури органів управління сталим розвитком сільського господарства й АПК (на заміну централізованої галузевої);

удосконалення механізму прогнозування й планування розвитку сільського господарства і АПК «знизу – вгору» з урахуванням місцевих потреб та пріоритетів розвитку.

Усе викладене вище потребує перегляду норм значної кількості законодавчих і підзаконних актів, що стосуються аграрного сектору економіки країни, в тому числі щодо визначення основних засад державної аграрної політики на період до 2020 року, економічного прогнозування та планування з урахуванням особливостей ведення сільськогосподарської діяльності, охорони земель і навколишнього природного середовища,

оцінки й оренди земель сільськогосподарського призначення, державної підтримки сільського господарства, державно-приватного партнерства, діяльності громадських об'єднань, органів місцевого самоврядування і низки інших сторін.

Щоб скоординовано і якісно виконати цю об'ємну законотворчу роботу, доцільно розробити і прийняти рамковий **Закон України «Про сільське господарство»**, яким визначити правові засади розвитку сільського господарства, організації сільськогосподарської діяльності, раціонального розміщення аграрного виробництва з метою гарантування продовольчої безпеки країни, наро-

щування експорту сільськогосподарської продукції та продовольства, підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарських товаровиробників за умов екологічного використання земель, збереження і підвищення родючості ґрунтів, охорони природного середовища, а також завдання різних гілок влади з цих питань.

В Інституті напрацьовано каркасний проєкт цього законодавчого акта, який, проте, потребує подальшого доопрацювання із залученням фахівців аграрного й інших блоків державного управління, місцевого і громадського самоврядування.

Список використаних джерел

1. Економічна енциклопедія : У 3 т. Т. 1 / Редкол. С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Видавничий центр „Академія”, 2000. – 864 с.
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
3. Про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Указ Президента України № 500/2011 від 23 квіт. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/500/2011>.
4. Большая советская энциклопедия : В 30 т. - М.: "Советская энциклопедия", 1969-1978.
5. Макконнелл К. Р. Экономика: принципы, проблемы и политика ; пер. с 14-го англ. изд. / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю. – М.: ИНФРА-М, 2003. – XXXVI, 972 с.
6. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество / Дж. Гэлбрейт ; пер. с англ. – М.: ООО «Издательство АСТ»: ООО «Транзиткнига»; СПб.: Terra Fantastica, 2004. – 602 с.
7. Цивільний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2003. – №№ 40-44. – Ст.356 від 16.01.2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
8. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
9. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.
10. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22.06.2012 р. № 5026- VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5026-17>.
11. Про професійних творчих працівників та творчі спілки : Закон України від 07.10.1997 р. № 554/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80>.
12. Про об'єднання громадян [втратив чинність]: Закон України від 16.06.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>.
13. Господарський кодекс України // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2003. – № 18; – № 19-20; № 21-22. – Ст.144 від 16.01.2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
14. Офіційний сайт Міністерства сільського господарства і продовольства Канади Agriculture and Agri-Food Canada [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.agr.gc.ca>.
15. Офіційний сайт Національної агенції продовольства, довкілля, охорони праці Франції National Agency for Food, Environment and Labour Safety (Anses) of France [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.anses.fr>.
16. Офіційний сайт Міністерства сільськогосподарської, продовольчої та лісової політики Італії Ministry of Agricultural, Food and Forestry Policies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politicheagricole.it>
17. Subsidiarity. EU Glossary [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://Europe.eu.int/scadplus/glossary/subsidiarity_en.htm.
18. Про державно-приватне партнерство : Закон України № 2404-VI від 1.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// rada.gov.ua](http://rada.gov.ua).
19. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року / Ю.О. Лупенко, В.Я. Месель-Веселяк, М.Й. Малік [та ін.]; НААН, ННЦ «Ін-т аграр. економіки; за ред. Ю.О. Лупенка, В.Я. Месель-Веселяка. – [2-ге вид., переробл. і доповн.] – К.: ННЦ ІАЕ, 2012. – 218 с.

Стаття надійшла до редакції 27.01.2015 р.

* * *