

*С.М. КВАША, доктор економічних наук, професор, академік НААН,
перший заступник директора з наукової роботи
Національного наукового центру «Інститут аграрної економіки»*

Методологічний базис прийняття суспільних рішень в аграрній політиці



Постановка проблеми. Кілька останніх років, власне з починаючи з 2010 року, в державі вибудовувалась нова, відмінна від попередніх років, система планування і проведення структурних реформ, яка нині реалізується через Програму економічних реформ Президента на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”. Комітет економічних реформ при Президентові України, що розробляє і забезпечує моніторинг та контроль виконання Програми, затверджує щорічний Національний план дій, що містить заходи для центральних органів виконавчої влади. Важливі завдання цим планом передбачені також для Міністерства аграрної політики та продовольства України, які об’єднані у два блоки – земельна реформа і розвиток базових галузей. У законодавчому аспекті реалізація Національного

плану дій на 2013 рік передбачає розробку і прийняття кількох надзвичайно важливих, навіть стратегічних і доленосних документів. Серед інших актуальних законопроектів маємо виділити, по-перше, “Програму розвитку аграрного сектору економіки України на період до 2020 року”, по-друге, Закон України “Про продовольчу безпеку” і, по-третє, Закон України “Про обіг земель сільськогосподарського призначення”. Прийняття даних нормативних документів та їх реалізація, безперечно, приведе до нових важливих суспільних як економічних, так і соціальних ефектів. Завдання вчених – передбачити наслідки реалізації управлінських рішень як загальноекономічний ефект для держави, так і для всіх груп інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування і реалізації аграрної політики в Україні знаходяться в сфері наукових інтересів кількох провідних наукових установ. Зокрема, цій важливій науковій тематиці присвячені праці вчених Академії управління при Президентові України, Національного інституту стратегічних досліджень, ННЦ “Інститут аграрної економіки”, Державної установи “Інститут економіки та прогнозування НАН України”, Національного університету біоресурсів і природокористування, Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана, Вінницького національного аграрного університету, Львівського національного аграрного університету та окремі публікації вітчизняних вчених з інших провідних наукових установ і зарубіжних дослідників [1–12].

Мета статті – розширити методологічну базу наукових досліджень з актуальних проблем розвитку аграрного сектору економіки та запропонувати науковій та управлінській спільноті інші, менш відомі в Україні, теоретичні платформи економічного обґрунтування прийняття та оцінки політичних рішень. Доповнення існуючого інструментарію аналізу і синтезу процесів розвитку аграрної галузі новими буде сприяти прийняттю оптимальних для всіх цільових груп інтересів політичних і економічних рішень. Крім того, більш глибоке дослідження змісту аграрної політики та прийняття політичних рішень, важливих для аграрного сектору України, дало б можливість одночасно оцінювати ефекти добробуту для основних учасників аграрного ринку, якими є виробник, споживач і держава.

Виклад основних результатів дослідження. Концепція економічної політики держави та її основні критерії. Відомо, що роль української держави у соціально-економічному розвитку суспільства формувалась історично на фоні найбільш важливих політичних, економічних, військових та інших обставин, що відбувались у світі та країнах-сусідах. За останні двадцять років становлення країни найбільше знаходилося під впливом політико-економічних та соціально-демографічних умов. При цьому, найбільш важливими у формуванні управлінської ролі держави виявились наступні внутрішні чинники. По-перше, це досягнутий рівень економічного розвитку країни, який залежно від стану ринкових відносин і приватного сектора визначає рівень доходів домогосподарств і відповідно потребу в більшому чи меншому державному впливові на розвиток суспільства, по-друге, це кількість і структура населення як за галузевою зайнятістю, так і за місцем проживання, відповідна його демографічна характеристика та історично-етнічна ментальність і, по-третє – кількість і якість влади й особливо апарату державного управління, що визначається потребою, напрями, межами та способами втручання уряду в економіку.

Найбільш загальним поняттям, яке характеризує державу як суб'єкт економічної системи, є поняття “економічна діяльність держави”. До економічної відносять таку діяль-

ність 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 вважаємо, що економічна політика є більш практичне, конкретне вираження економічної діяльності держави, а точніше – здійснення нею, як політичним органом, своїх економічних функцій.

Узагальнення досвіду багатьох країн світу дає підстави зробити висновок про те, що існують два різних 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 сфер впливу 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. Щодо України, то у нас набуває офіційного визнання перший підхід до розуміння державного управління. Зазначене вище дає нам можливість визначити державне регулювання економіки як систему взаємовідносин уряду з економічними агентами з метою державного впливу на економічні процеси, що є сукупністю фінансово-економічних, організаційно-адміністративних, інституційно-правових та соціально-психологічних методів та інструментів, за допомогою яких держава здійснює економічну діяльність на макро-, мезо- та мікрорівні. При формуванні механізму державного регулювання економіки України необхідно виходити з того, що він повинен відповідати умовам зростання національної економіки і на цій основі гарантувати економічну безпеку держави. Економічна безпека розглядається як здатність національної економіки забезпечити стабільний розвиток виробництва в державі з метою задо-

волення її головних потреб. Вона крім продовольчої охоплює такі різновиди безпеки, як фінансова, енергетична, техніко-технологічна та ін.

Зазначимо, що в контексті продовольчої безпеки вплив держави на економічний стан суспільства в блоці аграрних питань є постійним, але в останні десять років він набув ознак логічності у діях та став значно ширшим за сегментами впливу. У рамках таких дій законодавчої і виконавчої гілок влади держава з початку перших років XXI століття почала встановлювати правила, за якими функціонує аграрний ринок, формуються заходи підтримки сільськогосподарських підприємств та запроваджуються різноманітні тарифи на імпорту продуктів, що конкурують з товарами національного виробництва відповідно до вимог, взятих Україною при вступі до СОТ.

Механізми державного регулювання сільським господарством України проявляються в аграрній політиці, яка визначається нами як постійний процес управління і регулювання аграрним сектором економіки з метою забезпечення його розвитку за одним або одночасно кількома політично задекларованими, економічно забезпеченими та соціально захищеними напрямками. Як особлива форма діяльності державних структур по відношенню до сільського розвитку аграрна політика існує вже кілька століть. За цей час її зміст істотно змінився і прикладом цього є не тільки Спільна Аграрна Політика Європейського Союзу, але і досвід впливу США на федеральне сільськогосподарське виробництво, земельна реформа в Російській Федерації, особливості ведення сільського господарства в Республіці Беларусь та інших країнах.

Полярними різновидами на сьогодні вважаються два напрями державних дій по відношенню до сільського господарства, по-перше, політика невтручання і по-друге, аграрний фундаменталізм (*agrarian fundamentalism*). У першому випадку регулююча роль повністю покладається на ринок, тобто на збалансований саморозвиток елементів системи, залишаючи державі функції наукового обслуговування, ринкового інформування, забезпечення справедливої конкуренції. Другий – ставить аграрний сектор у

центр усієї національної економіки, і в цьому випадку він не тільки потребує всебічної підтримки від держави, але і сам має стати для неї основним наповнювачем доходів бюджету. Тому нинішній лозунг “Україна – аграрна держава” є скоріш емоційним, ніж економічно виваженим, адже уявити аграрний сектор донором національної економіки у розвинутих країнах неможливо. Змішаним і найбільш прагматичним є третій варіант – це політика державного регулювання, що набула найбільшого поширення у переважній більшості країн з ринковою економікою. Отже, в основу аграрної політики покладено ступінь втручання держави в ринкові процеси, регулювання нею організації всіх складових ринку та соціальних проблем розвитку сільських територій.

З точки зору корпоративних інтересів аграрна політика пояснюється потребою у взаємобіжності суспільними зобов'язаннями (товарами, послугами, діями) – сільське господарство гарантує продовольче забезпечення населення країни, надійну якість харчових продуктів, захист навколишнього середовища, соціальну стабільність та інші зовнішні позитивні явища (*external benefits*). У відповідь держава через аграрну політику забезпечує відповідну участь фермерів у прибутках та соціальних благах. Отже, аграрна політика держави є оптимальною компенсацією за важливі суспільні товари, які виробляє сільське господарство. Для того 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 її сутність, цілі, характер, чинники і умови для реалізації.

Соціально-економічна сутність. Хоча за своїм спрямуванням аграрна політика направлена насамперед на реалізацію споживчих інтересів суспільства через створення умов для галузі сільського господарства, тобто як виробників сільськогосподарської продукції, так сільського населення. Її соціально-економічна сутність полягає в тому, що аграрний сектор нині є не просто пріоритетним і ключовим, – у владі він сприймається

як “локомотив” у відродженні і становленні національної економіки. Це пояснюється тим, що, з одного боку, це дохідна галузь, – зростаючий експорт аграрної продукції (з \$6,7 млрд у 2007 до \$18,2 млрд у 2012 році) не тільки формує позитивне сальдо зовнішньої торгівлі аграрною продукцією, але і надає Національному банку України іноземну валюту, так необхідну для погашення зовнішніх боргових зобов’язань. З іншого – це сфера великих сезонних витрат для виробництва сільськогосподарської продукції, потенціалу збільшення валової доданої вартості. Зауважимо, що розвиток аграрного сектору має здійснюватись не для збільшення доходності інших галузей, як от фінансової, хімічної, машинобудування, а в обґрунтованому міжгалузевому балансі з ними, в паритетності доходності міжгалузевих відносин. Навіть незважаючи на скрутний нинішній фінансовий стан держави, владні структури всіх рівнів мають усвідомлювати, що без постійної прямої і непрямой фінансової підтримки державою сільськогосподарського виробництва, без поступально-протекціоністської політики щодо розвитку сільських територій ефективний розвиток аграрної галузі неможливий, і за будь-яких форм власності й господарювання у довгостроковій перспективі вона приречена на збитки.

Цілі аграрної політики – це перелік тих найголовніших завдань, які необхідно вирішити на певному етапі розвитку аграрного сектору – вони носять глобальний, стратегічний, тактичний, оперативний і локальний ієрархічні рівні для держави, галузі, підприємства і товару. Ці завдання стосуються основних функцій сільського господарства, а саме виробничої-технологічної, соціально-демографічної і еколого-рекреаційної. Ціллю виробничо-технологічної складової аграрної політики на новому етапі розвитку аграрного сектору на період до 2020 року слід вважати досягнення нових, прогнозних кількісних і структурних показників економічного зростання. Це завдання означає подальше збільшення обсягів виробництва (по зернових найближчою ціллю залишається 80 млн. тонн рубіж) в основних експортоорієнтованих галузях на основі підвищення рівня технологічності й інтенсивності виробництва та досягнення середньоєвропейських показників

урожайності у рослинництві. Такий розвиток має забезпечити фізичну і економічну доступність населення до харчових продуктів, зокрема з переліку продуктів споживчого кошика, за рахунок максимально можливого і конкурентоспроможного їх національного виробництва. Крім того, метою виробничої діяльності також залишається вирішення проблеми якості й безпечності харчових продуктів, як споживчих товарів внутрішнього виробництва, так і імпорту товарів за УКТ ЗЕД 01-24.

Кінцевою метою аграрної політики на період до 2020 року має стати виведення сільського господарства і всього агропромислового виробництва на світовий рівень конкурентоспроможності та досягнення на цій базі реальних і відчутних зрушень у внутрішньодержавному вирішенні продовольчої проблеми на окремих сегментах продовольчого ринку шляхом реалізації програми імпортозаміщення та у соціальному розвитку села.

Характер аграрної політики. Він визначається стилем реалізації тих цільових завдань, які стоять перед нею, і тим організаційно-господарським і владним механізмом, що забезпечить демократичність її досягнення. З точки зору комплексності та системності державного регулювання характер аграрної політики України визначається способом дії, і це – радикальне або ліберальне втручання, або відсутність такого втручання способом ігнорування несприятливої ситуації для учасників ринку через відсутність у розпорядженні дієвих інструментів впливу. Характер аграрної політики проявляється також у необхідності, солідарного або індивідуального балансування комплексом інтересів цільових груп аграрного ринку, зокрема економічних – виробника сільськогосподарської продукції, соціальних – її споживача і фінансових – держави. Очевидною для науковців є також потреба у соціалізації аграрного бізнесу способом державної підтримки стимулювання кооперативного розвитку середніх і малих форм господарювання.

Чинники аграрної політики є сукупністю об’єктивних і суб’єктивних структурованих за напрямками засобів переважно нормативно-правового змісту, за допомогою яких формується, забезпечується реалізація

та оцінюється аграрна політика. До них належать: макроекономічні, структурно-динамічні, організаційно-адміністративні, ціноутворюючі, фінансово-кредитні, техніко-технологічні, інфраструктурно-транспортні, зовнішньоекономічні, соціально-демографічні, еколого-рекреаційні, історико-культурні.

Умови реалізації аграрної політики формуються під впливом зовнішніх і внутрішніх політичних, економічних і соціальних середовищ.

Вступ України до Світової організації торгівлі у 2008 році та виконання взятих на себе зобов'язань поряд із активною роботою з ФАО формує окреме правове поле для українських суб'єктів підприємництва в аграрній сфері. Прагнення до асоціації з країнами-членами ЄС і у зв'язку з цим формування зони вільної торгівлі, участь у роботі ГУАМ, дискусія щодо можливої участі України у Митному Союзі, активна торгівля з країнами СНД, північної Африки, Близького Сходу та Азії створюють головний, проте неповний перелік зовнішніх позитивних умов для реалізації аграрної політики в Україні.

Внутрішні економічні умови реалізації аграрно-політичних завдань ідентифікуються, з одного боку, з фінансовими складовими держави щодо заходів підтримки, з іншого – економічною ефективністю та інвестиційною привабливістю, у тому числі для іноземного інвестування, виробництва сільськогосподарської продукції, очікуваннями щодо активізації розвитку кооперації як у сільськогосподарському виробництві, так і в його обслуговуванні. Соціальна складова внутрішніх умов є найбільш напруженою, оскільки динаміка кількості сільських домогосподарств, зайнятих у суспільному виробництві як наймані працівники, загальний рівень зайнятості та заробітної плати не відповідають ні соціальним стандартам життя, ні умовам розвитку сільських громад.

Отже, виходячи з наведеного вище, однією із головних мотивацій аграрних економістів для розширення досліджень з аналізу аграрної політики, від сфери функцій виробника до сфери політичних інституцій та процесів, є пошук методологічного базису, котрий має бути як соціально-економічно ефективним, так і суспільно-політично

сприйнятним. Для виконання такого завдання необхідні окремі знання, які були б об'єднані економікою, соціологією, політологією і давали б оцінку поведінки політичних гравців і організацій виробників у головних сферах прийняття політичних рішень, що стосуються сільського господарства.

Іншими словами, ми маємо спробувати вибудувати краще розуміння політичних та інституційних чинників, що впливають на прийняття рішень в аграрній політиці, зокрема в нинішніх умовах підготовки кількох важливих для аграрного сектору економіки України програмних документів. В основі **першої суспільно-політичної** складової методологічного базису процесу вивчення та розробки концепції розвитку аграрного сектору економіки України на період до 2020 року, має стати “Теорія суспільного вибору” (Public Choice Theory), яку в Західній Європі також називають “Новою політичною економією”. Ця методологічна платформа передбачає об'єднання використання таких відомих економічних теорій, як “Конкуренція між політичними партіями” (Party Competition — Downs, 1957), “Колективної дії” (Collective Action — Olson, 1968) та “Бюрократії” (Bureaucracy — Niskanen, 1971). До них доцільно додати ще декілька інших теорій, в чомусь менш відомих, але важливих для політекономічної оцінки політичного процесу прийняття рішень в аграрній політиці, зокрема, підходи що пропонуються “Еволюційною політичною економією” (Evolutionary Political Economy) та “Наукою про політику” (Policy Science).

Головними авторами “Теорії суспільного вибору” вважаються Джеймс Буканан (James Buchanan), лауреат Нобелівської премії в економічній науці (1986 р.) за роботу «Теорії суспільного вибору» та Гордон Таллок (Gordon Tullock). Теорія суспільного вибору досліджує політичні рішення, що приймаються на основі економічних принципів.

Суспільний вибір оцінює варіанти вирішення багатьох соціальних дилем, котрі виникають внаслідок життя в групі чи в колективі. Слід зазначити, що приватне підприємство не є оптимальним вирішенням питання щодо розподілу соціальних благ. Із цієї точки зору також не можна скласти висновок,

що уряд здатний зробити таку справу краще. Суспільний вибір ставить за мету визначення і знаходження найкращого рішення із ряду «неоптимальних рішень».

Використання підходів теорії суспільного вибору може допомогти пояснити, чому в розвинених країнах фермери досягли успіху в захисті своїх інтересів, перебуваючи у меншості (у США в сільському господарстві зайнято близько 2,8 млн осіб, з яких 1,4 млн осіб фермери і 0,8 млн наймані особи з 280 млн населення країни) порівняно із більшістю, що складається із соціальних груп не-сільськогосподарського профілю. Розуміння таких концепцій полегшить процеси прийняття рішень у сільському господарстві України і може поліпшити конкурентоспроможність національних аграрних виробників. Почнемо з твердження, що вдосконалення процесу прийняття політичних рішень є наслідком відносних переваг у ефективності, які ніби має нині сільське господарство порівняно з тими економічними групами, котрі мають свої інтереси в інших галузях національної економіки. Формування інтенсивних та організованих політичних уподобань сільськогосподарських товаровиробників має стати причиною для переваг в ефективності. Безповоротні інвестиції, що надходять від певної соціально-економічної групи, можуть діяти як бар'єри для доступу на ринок іншим, і, відповідно, до отримання квазі-ренти (*quasi-rent*) членами цієї групи. Однак у разі небажаної економічної еволюції сектору, безповоротні інвестиції можуть стати і бар'єром для виходу із ринку. Це мотивує членів згаданої групи до самоорганізації в ініціативну групу-громадську організацію (*pressure group*), щоб захистити свою існуючу квазі-ренту шляхом колективної дії. Аграрний Союз України, Асоціацію фермерів України та інші громадські організації, що входять до Громадської ради при Міністрі аграрної політики та продовольства, можна вважати групами такого складу і завдань. Зазвичай, щорічно вони здійснюють значні безповоротні інвестиції в процес аграрного виробництва, тобто у фізичний і людський капітал, а потім опиняються перед несприятливими економічними умовами, які неможливо було передбачити. Згідно з теорією порівняльних витрат (*opportunity costs*), для індивідуально-

го суб'єкта підприємництва в сільськогосподарському виробництві є раціональним продовжувати свій визначений вид діяльності доти, доки його прибутки перевищують альтернативні доходи, які він міг би отримати, не займаючись аграрним виробництвом. Оскільки кінцева віддача від вкладених ресурсів у тваринницьку галузь в Україні є відносно низькою, характеризується нерівномірністю отримання прибутків за галузями і регіонами, між виробниками зростає солідарність, що й призводить до колективних дій. Такі організаційні й об'єднуючі заходи, виникаючи у громадських організаціях, поступово складаються і в політичному секторі. Це викликано тим, що неполітичні колективні дії в рамках ринкового сектора, наприклад монопольні змови між виробниками (на відміну від переробників), не можуть масштабно і тривало в часі розвиватися в сільському господарстві внаслідок його складної територіально-галузевої структури та дії відповідного законодавства.

Ці аргументи ілюструють основну причину ефективності сільського господарства щодо здатності до організації та створення громадських організацій та політичного лобі. Це слугує надійною політичною основою для консенсусу між аграрними групами для використання ними механізмів політичної координації як альтернативного шляху досягнення своїх інтересів як у бюджетному, так і в регуляторному процесах.

Як наслідок, ми маємо підґрунтя визначити наступні підстави і принципи для формування та захисту своїх колективних цілей суспільною групою – виробники сільськогосподарської продукції. **По-перше**, це принцип захисту території свого бізнесу (*quasi-territory*); **по-друге**, це принцип захисту сільських носіїв культури і духовності нації; **по-третє**, це принцип захисту бідніших та слабкіших – розподіл залежно від статусу соціального класу і, **по-четверте**, – об'єктивна компенсація виробникам ризиків у виробництві важливіших суспільних товарів (принцип розподілу залежно від пріоритету споживчих потреб).

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. Однак останні два принципи свідчать про легітимний конфлікт між аграрною та соціальною політикою, який може допомогти зрозуміти протидію прямим субсидіям: соціальна політика і прямі субсидії також ґрунтуються на принципі розподілу залежно від потреб села і пенсіонерів. Відповідно до цих принципів, стає очевидним, що інтереси сільського населення, як і пенсіонерів в першу чергу має захищати держава, а не сільськогосподарський виробник. Така аграрна і соціальна політики є на сьогодні у країнах ЄС, де 26% населення є сільським і де на підтримку розвитку сільських територій у бюджеті САП передбачається близько 25 % від загального фінансування фермерів. Наприклад, у Польщі із 4,355 млрд євро сільськогосподарських видатків у 2011 році 42,7% направлено на розвиток сільських територій. Загалом ці принципи ґрунтуються на надійному консенсусі, оскільки кожен член суспільства є зацікавленим у наявності альтернативного місця проживання, яким може бути сільська територія, і відповідно, повинен бути заохочений у солідарності з “бідними та слабкими”.

Також для нас є цілком очевидним, що аграрна політика розглядається як політика для сільського господарства в цілому, а не виключно для окремих груп багатих чи бідних сільськогосподарських підприємств чи фермерів. Виходячи із галузевих особливостей ми розрізняємо не тільки відмінну економічну ефективність галузей рослинництва і тваринництва, але і очевидно зацікавлені не стільки у вузько спеціалізованих підприємствах – а це модель розвитку сільського господарства у США, скільки у розвитку малих і середніх підприємств, що поєднують обидві галузі, і це нині європейська модель, так і соціалістична модель колишнього сільськогосподарського виробництва у Радянському Союзі. Однак така політика не може бути пояснена принципом розподілу залежно від потреб, оскільки цей критерій застосовується тільки до окремих осіб, сімей та домашніх господарств, а не до всього сектора і зрозуміло, що фермерські сім'ї у своїй більшості не потребують такої допомоги. Як альтернатива – громадські об'єднання намагаються запевнити суспільну свідомість у своїх потребах, викорис-

товуючи аргументи, побудовані на принципі розподілу державного бюджету залежно від продовольчих заслуг перед суспільством, та за територіальне розселення людей у місцях техногенно, кліматично, екологічно не сприятливих для проживання та таких, що не забезпечені повноцінно транспортною і соціальною інфраструктурою.

У прагматичній площині процес колективної дії постійно направлений на формування економічної ефективності в аграрній галузі і проходить у сегменті ціноутворення на аграрному ринку та підтримання прибутків. Це, напевно, і є джерелом основних труднощів, типових для аграрної політики в Україні. Адже надлишкова пропозиція, особливо у зерновій галузі та групі олійних культур, спричинена ціновим стимулюванням світового ринку, постійно тисне на незначний внутрішній попит і як наслідок – на ринкове ціноутворення. Відповідно збільшення операційних витрат на управління товарними надлишками, торгові конфлікти з мережевою торгівлею при реалізації овочевої, плодової та м'ясної продукції в цілому теж призводять до дисбалансу споживчого ринку. Характер економічних відносин, які обговорювалися вище, в цілому пояснює поведінку виробників, і чому суб'єкти підприємництва а аграрному секторі економіки України мають посилити свої внутрішні об'єднуючі зусилля та створити й підтримувати зацікавлену аграрну лобіюючу групу з числа депутатів всіх політичних сил.

Однак це не пояснює інший висновок. Чому сільське господарство розвинених країн є успішним не лише в плані захисту своїх специфічних економічних цілей фермерів, але і соціально відповідальним перед суспільством за асортимент, кількість, ціну і якість продовольства? Чому споживачі й платники податків не зацікавлені у зниженні аграрного протекціонізму в країнах ЄС? Очевидно, що цьому є своє пояснення і воно зводиться до принципів пріоритетності європейського виробника перед іноземним і до навіть “планової” збалансованості економічних інтересів цільових груп – держави, виробника і споживача. Саме тому мета Спільної аграрної політики ЄС – гарантоване виробництво визначених (достатніх для європейського ринку) обсягів сільськогос-

подарської продукції різняться від завдань аграрної політики України. Під ці завдання визначені основні регулятори, а саме доступ до ринку, обсяги внутрішньої підтримки та експортні субсидії, що в цілому складає унікальний європейський організаційно-адміністративний і фінансово-економічний механізм організації аграрного виробництва і продовольчого забезпечення населення вже 28 країн ЄС. Нині, на підставі збалансованої фінансової і соціальної політики ЄС поставив на передній план захист інтересів прав споживачів, проблеми аграрного ринку і потім – підтримку фермерів.

Оскільки “політичне право об’єктивності поглядів у сільському господарстві” потребує широкого консенсусу, його можна встановити, підтримувати та вдосконалювати відповідно до економічних і соціальних змін за умови, якщо воно ґрунтується на переконливій економічній теорії. Крім того, достовірність таких теорій залежить від того, як дійсно вони вирішують або принаймні передбачають вирішувати примусові й добровільні економічні угоди між соціальними групами і державою.

Для **другої соціально-економічної складової** методологічного базису, на наш погляд, найбільш доцільно використати методи аналізу рівня добробуту суспільства (applied welfare economics) та їх застосування при дослідженні ефективності аграрної політики. Відповідно до даної теорії зміни в надлишках споживачів і виробників є основними вимірниками доходів і витрат суспільства, які виникають внаслідок змін в аграрній політиці. Надлишок споживача розглядається як різниця між ціною, яку покупець згоден заплатити за товар, і ціною, яку він фактично сплачує на аграрному ринку. Надлишок виробника визначає корисність для виробників продукції від їх присутності на ринку, відповідно він дорівнює потенційному бажанню платити за виробництво певної кількості сільськогосподарської продукції мінус фактично сплачена сума витрат. Існує значна кількість інструментів аграрної політики, які може застосувати уряд з метою підвищення соціального добробуту. Теорія економіки добробуту суспільства (welfare economics) аналізує наслідки одночасно для всіх учасників аграрного ринку від будь-яких дій уряду, що

охоплюють аспекти справедливого розподілу благ і ефективності державної політики. І в зв’язку з цим вона має бути прийнятною для оцінки змін в аграрній політиці. У наведеному трикутнику інтересів – інтереси двох учасників завжди співпадають, тоді коли третя група завжди буде мати протилежний ефект.

Отже, визнаючи першочергову потребу держави в захисті інтересів виробників сільськогосподарської продукції, а саме ці погляди домінують у науковців і політиків, маємо переконати і суспільство в тому, що український сільськогосподарський товаровиробник повинен дбати про інтереси українського споживача. Проте, нині в умовах ринкової економіки, в Україні в аграрному виробництві маємо зразковий, навіть для підручників, приклад ринкових відносин. Виробники ринково-інтуїтивно вільні у своєму виборі виробничих галузей, їх інтереси природно націлені на отримання прибутку в землеробстві, тобто вирощуванні окремих найбільш рентабельних сільськогосподарських культур. У переважній більшості сільськогосподарські підприємства відірвані від реального власного продовольчого забезпечення населення країни, оскільки, поперше, нішу сільських і районних продовольчих ринків зайняли господарства населення і, по-друге, їх економічна сфера інтересів – це експортно-орієнтована група товарів. Виникає питання: хто – підприємство чи господарство населення, який за статусом виробник має забезпечити українських споживачів м’ясом, житнім борошном для хліба, круп’яними культурами й іншими не “цікавими” для сучасного аграрного бізнесу харчовими продуктами. На кого в державі покладається відповідальність за те, що навесні (в США весною проводять перепис посівів) суб’єкти підприємництва на селі не посіють, наприклад, горох? Якщо це функція уряду, то він має запровадити виробничі паспорти, можливо ввести квотування виробництва або мусить знайти економічні стимули для вирощування цієї культури, але в умовах фінансової скрути, як видно по бюджету на 2013 рік для аграрного сектору – не до цього. Якщо це має зробити ринок, то це сучасна, поширена у багатьох країнах, практика імпорту, тобто для нас це імпорт свинини, яловичини, макаронних виробів з країн й ін-

ших континентів. І це все в економічному вимірі вигідно для імпортера – фізичної особи підприємця, тому що по значному переліку харчових продуктів ціни внутрішнього українського ринку вищі ніж європейські. Отже, постачання не тільки білоруських, а й навіть італійських ковбас, сирів стало актуальним бізнесом сьогодення, тому що споживач, купуючи імпортовану продукцію, сплачує вартість як найкращу комбінацію між ціною та якістю! Очевидно, що щось не так відбувається в економічній політиці держави і її регулюючих заходах щодо ціноутворення, в тому числі митного і трансфертного, – не ті інтереси захищає держава, не тим виробництвом займається сільськогосподарський виробник або тим, але лише для себе, не на ту продукцію за ціною і якістю й безпечністю витрачає гроші національний споживач.

Усе це є причинами того, що політики, управлінці й науковці, маючи спільну зацікавленість у розвитку держави та її національних інтересів не вибудували спільного погляду на хід та зміст аграрних реформ, що реалізуються нині та плануються в державі в розроблених законопроектах з питань стратегії виробничого і соціального розвитку, продовольчої безпеки, обігу земель та інших. Спершу ми маємо зорієнтувати себе на модель майбутнього бачення структури сільгосптоваровиробників. Вибір має відбутися на основі оцінки американської моделі розвитку, де приблизно 1,9 млн високоінтенсивних фермерських господарств, значна частина яких спеціалізована і в яких працює 2,8 млн осіб, з них 0,8 млн наймані особи, тобто один працюючий в сільському господарстві США забезпечує харчовими продуктами приблизно 100 осіб, і європейської моделі – приблизно 13,6 млн дрібних фермерських господарств із середньою площею землі в 36 га. Розуміючи, що сільська праця є нині не пріоритетною ні в США, ні в Європі, обраною на майбутнє може бути і наша українська модель, що складається, **по-перше**, з господарств населення, в основі яких сільські домогосподарства та “класичних” (своя праця плюс наймані переважно сезонні працівники) фермерських господарств з розмірами землі до 100 га, зорієнтованих в основному на мале і середнє за обсягом виробництво якісних харчових овоче-м'ясо-молочних про-

дуктів для внутрішнього споживчого ринку. **По-друге**, з сільськогосподарських підприємств, різних за організаційно-правовим статусом, але переважно близьких за розмірами до 3 тис. га (діапазон коливання від 100 до 10 тис. га) технологічно-раціональним поєднанням галузей рослинництва і тваринництва до структури колишніх колективних і радянських господарств, які в цілому вирішують проблему продовольчої безпеки держави по основному переліку набору харчових продуктів споживчого кошику. **По-третє**, з переважно експорто-орієнтованих, вузькоспеціалізованих великих за розмірами – понад 10 тис. га землекористування, сільськогосподарських товариств, корпорацій із залученням акціонерного капіталу переважно через розміщення своїх активів на іноземних фондових біржах.

У контексті вище означених груп товаровиробників для соціально-економічної складової базису аграрної політики важливим також є визначення перспективної моделі життєдіяльності людини на селі, взагалі взаємозалежності проживання і зайнятості громади на сільській території. Нині сільське населення в Україні становить 31% і його максимальне зниження на перспективу до 2020 року можливо прогнозувати до рівня країн ЄС, тобто до 28–26 %. Слід зазначити, що в основу прогнозів покладено моделі розвитку подій на селі після введення в дію законодавства щодо обігу земель сільськогосподарського призначення і відповідної можливості до проведення трансакцій із земельними паями. Їх може бути кілька, три основних з них визначимо наступним чином. Перша побудована на суспільно-господарських відносинах, за яких жителі села працюють не лише у своєму домашньому господарстві, а й у суспільному виробництві як власники бізнесу або наймані працівники. Земельний пай обробляється власними силами або переданий в оренду. Друга модель передбачає, що люди проживають у сільській місцевості, але працюють обмежено, лише на своїй присадибній земельній ділянці забезпечують себе харчовими продуктами, а надлишки продукції реалізують на ринку, – земельний пай здано в оренду. Третя модель формується за прикладом багатьох європейських країн, де лише невелика частина селян займається

обробітком землі, переважна частина мешканців села працює у містах, оскільки інтенсивно розвинута транспортна, соціальна інфраструктура. Продукти харчування традиційно купуються в гуртовій та роздрібній торгівлі. Земельним наділом можуть не володіти або продати його. Отже, економічні ефекти, соціальні наслідки і відповідно демографічні тенденції до відтворення населення від реалізації кожної з таких моделей у майбутньому будуть різними для сільського населення, товаровиробника і держави в цілому.

Висновки. Викладені методологічні основи аграрної політики направлені на посилення управлінської вмотивованості прийняття рішень, образно кажучи, як посилення існуючих “натуральних” ресурсів впливу на політику щодо внутрішнього продовольчого ринку, взаємності заходів підтримки та зобов’язань суб’єктів господарювання в сільському господарстві. Соціально необхідні товари, котрі має надати сільське господарство, це – безпека й надійна якість харчових продуктів, захист навколишнього середовища, соціальна захищеність та стабільність тощо – стосуються найнеобхідніших потреб людини, оскільки недостатня пропозиція

таких товарів відразу стає загрозливою. З точки зору окремого члена суспільства логічно погодитися із загальним консенсусом щодо надання переваги такому типу аграрної політики, який орієнтується насамперед на задоволення таких необхідних потреб. Звідси така аграрна політика може мати важливе переважаюче право на існування і домінуючу суспільну думку.

Таким чином, враховуючи ці особливості, можна дійти висновку, що підходи, які враховують у макроекономіці тільки індекси приросту валової продукції через елементи системи “вхід-вихід”, а у політиці процедуру обґрунтування, забезпечення і прийняття політичного консенсусу, а не аналізу наслідків прийняття таких рішень для держави, виробника і споживача в рамках економічної системи, мають обмежену цінність. Найкращий шлях аналізу інституційної інновації та процесів прийняття політичних рішень у країнах ринковою економікою перехідного періоду – це глибокі економічні дослідження для політичних гравців, державного управління і громадських організацій виробників з використанням методологічного базису теорії добробуту суспільства (Theoretical Welfare Economics).

Список використаних джерел

1. *Anderson K.* The Standart Welfare Economics of Policies Affecting Trade and the Environment / K. Anderson and R. Blackhurst (eds). The Greening of World Trade Issues, Ann Arbor. – The University of Michigan Press, 1992.
2. *Corden V.W.* Trade policy and economic welfare. 2-nd ed.–Clarendon Press, 1997.-301p.
3. *Graaf J. De V.* Theoretical Welfare economics. – Cambridge: Cambridge University Press, 1957
4. *Андрійчук В.Г.* Економіка підприємств агропромислового комплексу: підруч. / В.Г.Андрійчук. – К.: КНЕУ, 2013. -779 с.
5. *Гальчинський А.С.* Начала нової парадигми політичної економії. Постановка проблеми / А.С.Гальчинський // Економічна теорія. – 2012. – №2. –С.5-16.
6. *Кваша С.М.* Зовнішньоекономічна діяльність АПК України: стан, стратегія і тактика розвитку / С.М. Кваша. – К.: ЗАТ «Нічлава», 2000. – 252 с.
7. *Коденська М.Ю.* Державна підтримка розвитку аграрного сектору економіки / М.Ю. Коденська, А.В. Єрмеєва // Економіка АПК. – 2013. – №6. – С. 14-21.
8. *Лобас М.Г.* Економічна ідеологія аграрного розвитку України: крок назад, чи вперед – до наукової істини / М.Г. Лобас, Г.А. Орехівський // Агроінком. – 2013. – №1 – 3’2013. – С. 14-19.
9. *Основи аграрної економіки: навч. посіб.* / В.П. Галушко, Гвідо Ван Хуленбрук, О.А. Ковтун та ін. – К.: ЗАТ «Нічлава», 2012. – 576 с.
10. *Аграрна реформа* / П.Т. Саблук, В.Я. Месель-Веселяк // Економіка АПК. – 2009. – №12. – С. 6-21. Виклики і шляхи шляхи агропродовольчого розвитку / Пасхавер Б.Й., Шубравська О.В., Молдован Л.В. та ін., за ред. Б.Й. Пасхавера. – К.: НАН України; Ін-т екон. та прогноз., 2009. – 432 с.
11. *Сільське господарство України: стат. щоріч. за 20011 рік* / за заг. кер. Н.С. Власенко. – К.: Держслужба статистики України, 2012. – 386 с.
12. *Соціоекономічна модернізація аграрного сектору України (концептуальні положення)* / В. Геєць, В. Юрчишин, О. Бородіна, І. Прокопа // Економіка України. – 2011. – №12. – С. 4-14.

Стаття надійшла до редакції 03.07.2013 р.

* * *