

УДК 351.82: 330.341.1

Маєвський Ю.Ф. – аспірант Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України. М. Харків, вул. Лермонтовська, 28.

Mayevsky U.F. – researcher of Training Research and Production Center of the National University of Civil Protection of Ukraine, Lermontovska str, 28.

Структура аграрної політики в системі державного управління

The structure of agricultural policy in the system of public administration

У статті аналізуються питання структурної політики держави, розкривається категорія аграрної структурної політики. Теоретичний аналіз структурної політики стосовно аграрної сфери показує суперечливий характер відносин до даного поняття в рамках вітчизняних і західних досліджень. Встановлено, що основним критерієм для оцінки раціональності існуючої структури та її змін є їх найбільша відповідність досягненню основних соціально-економічних цілей розвитку суспільства в тактичному й стратегічному плані. Першочерговими завданнями структурної політики держави є випереджальний розвиток високотехнологічних секторів економіки, а також максимальне використання потенціалу. Заходи, що мають у своїй основі структурну політику, є ідеальним засобом інвестування в ноу-хау, сучасні технології, управлінські навички та інфраструктуру, так необхідну вітчизняному сільському господарству для того, щоб стати конкурентоспроможними.

Ключові слова: структурна політика, аграрна структурна політика, чинники аграрної структури.

The article analyzes the issues of structural policy of the state, reveals the category of agrarian structural policy. A theoretical analysis of the structural policy in relation to the agrarian sphere shows the contradictory nature of attitudes towards this concept within the framework of domestic and Western studies. It was found that the

main criterion for assessing the rationality of the existing structure and its changes is their very compliance with the achievement of the main socio-economic goals of the development of society in tactical and strategic terms. The priority tasks of the state's structural policy are the advanced development of high-tech sectors of the economy, as well as the maximum use of potential. Structurally based interventions are ideal vehicles for investing in know-how, modern technology, management skills and infrastructure that domestic agriculture needs to become competitive.

Keywords: structural policy, agrarian structural policy, factors of agrarian structure.

Постановка проблеми Структурна політика є невід'ємною складовою економічної політики сучасної держави. Мета роботи полягає в дослідженні структурної політики держави в якості економічної категорії, уточнення даного поняття стосовно аграрної політики держави, а також у обґрунтуванні факторів, що визначають вибір оптимальної моделі аграрної структурної політики з урахуванням умов вітчизняної економіки за допомогою використання відповідних заходів. Досягнення поставленої мети зумовило вирішення таких завдань: дослідити зміст структурної політики держави; проаналізувати категорію аграрної структурної політики; класифікувати чинники аграрної структурної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій вивчення структури аграрної політики в системі державного управління, та визначення категорії аграрної структури політики. Проведення аналізу структури аграрної сфери стосовно політики та характер відносин в рамках вітчизняних та закордонних досліджень. Визначення завдання структурної політики держави, та напрямів що мають в основі структурну політику та інших напрямів які впливають на зміцнення конкурентоспроможності. Більшість досліджень у цій галузі висвітлюються в роботах [1; 2; 4].

Метою статті є дослідження структури аграрної політики в системі державного управління, та інших напрямів які на неї впливають.

Виклад основного матеріалу Будь-яка державна політика в галузі економіки за своєю суттю відображає бачення, розуміння органами влади держави ролі окремих сфер життєдіяльності людини, її результатів, а також деяких регулюючих економічних інструментів у досягненні цілей і вирішенні основних завдань розвитку суспільства в стратегічному й тактичному плані. Структурна політика - це комплекс заходів державного регулювання економіки, спрямованих на створення більш сприятливих умов функціонування пріоритетних сфер економічної активності. Структурна політика визначається також як політика, що проводиться урядом країни, регіонів, адміністрацією підприємств щодо галузевої, регіональної, виробничої структури економіки в цілому та окремих її частин, а також структури доходів і витрат, споживання, накопичення, експорту та імпорту. До завдань структурної політики, як частини політики зростання, входить вплив на: а) секторальну, б) регіональну економічну структуру, з одного боку, і в) на екологічний фактор в економічному зростанні (наприклад, на інтенсивність використання ресурсів в процесі господарської діяльності) - з іншої. Секторальну структуру складають ті частки в національному продукті й зайнятості, які припадають на окремі сектори народного господарства: сільське, лісове господарство та рибальство, промисловість, сферу послуг і в рамках цих трьох класичних секторів - на окремі сфери діяльності. Держава може впливати на економічну структуру країни, наприклад, проводячи відповідну податкову політику, політику субсидування, а також політику щодо регулювання економіки. Заходи структурної політики можуть створювати як позитивні, так і негативні імпульси, що впливають на політичну ситуацію в країні [1, с. 72].

Західні економічні школи розглядають термін "структурна політика" трохи інакше: насамперед, як інституційні перетворення - політика щодо форм власності, розмірів підприємств, форм організаційно-економічних відносин. Частково цей підхід перекочував у вітчизняну науку й практику наприклад, в статистичних виданнях України в розділах, що стосуються структури економіки, наводяться дані саме за формами власності підприємств [2, с. 55]. Структурна політика є частиною системної економічної політики. Отже, її можна розглядати

як підсистему, яка тісно пов'язана й активно взаємодіє з інвестиційною, науково-технічною, інноваційною, промисловою, аграрною, валютно-фінансовою та регіональною політикою держави. Причому структурна політика займає особливе місце, обумовлене загальністю стійких і впорядкованих зв'язків між елементами (підсистемами) у всіх економічних, господарських, соціальних, науково-технічних і інших системах. Структурна політика не тільки є важливою, щодо самостійної підсистеми в системі економічної політики, а й отримує свій розвиток, конкретизацію в інших видах політики, складаючи невід'ємну частину змісту відповідних законів і концепцій. Структурна політика є складовою частиною соціально-економічної політики, що виражає відношення держави до структури й структурних перетворень як засобу вирішення стратегічних і тактичних завдань в економіці й соціальній сфері. Вона визначає цілі, завдання та напрямки, а також механізм діяльності органів державної влади. Основна мета полягає у встановленні найбільш близьких до оптимальних пропорційних залежностей і структурних зв'язків між різними підсистемами й елементами в усіх сферах, рівнях, відтворювальних стадіях і процесах. Ступінь оптимальності пропорцій і структурних економічних побудов оцінюється з позиції критерію найвищої економічної ефективності функціонування ринкової економіки. Під аграрною структурною політикою розуміються всі заходи, що впливають на структуру факторів виробництва, розміщення виробництва, розміри підприємств. У структурі виробничих ресурсів сільського господарства виділяють агреговані категорії ресурсів - праця, земля й капітал. Вивчення причин, наслідків та тенденцій структурних зрушень дозволить виявити можливості розвитку агропромислового комплексу країни [3, с. 105].

Найважливішим принципом аграрної структурної політики є принцип невтручання держави у функціонування сільськогосподарських ринків з метою оптимального розміщення та використання виробничих факторів (при мобільних виробничих факторах оптимальний розмір підприємства встановлює ринок). Держава повинна втручатися лише в разі недосконалості ринкових механізмів і так, щоб не перешкоджати структурній адаптації підприємств у ринку. Потреба в

державному регулюванні галузевої структури сільського господарства й розмірів сільськогосподарських підприємств пов'язана з мобільністю його виробничих факторів. Тому ефективність неоліберальної стратегії державного регулювання, яка обмежує економічні функції держави завданнями стабілізації загального рівня цін і розвитку конкуренції, є досить проблематичною. Методологічну базу підстави такої стратегії складає висновок про теоретичну здатність ринку досконалої конкуренції до формування ефективної структури виробництва під впливом внутрішніх рушійних сил. Однак при цьому не враховуються ні фактор часу, ні гострота соціальних проблем в період глибокого економічного спаду, ні завдання формування структури виробництва, що забезпечує конкурентні переваги національної економіки в умовах сучасного науково-технічного розвитку. Тому, незважаючи на тривалі й стійкі ринкові традиції, у переважній більшості високорозвинених країн в період великомасштабних структурних перетворень, активно використовувалася державна структурна політика, включаючи систему селективних заходів фіскального впливу на галузеву структуру розподілу капіталу (державні капіталовкладення в ті чи інші галузі, надання податкових пільг або податкових кредитів перспективним галузям). Основними цілями цієї політики були прискорення переходу від спаду до економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності національного виробництва на світовому ринку.

Структура аграрного сектора складається під впливом соціально-економічних і політичних процесів. Вона відносно стабільна в силу обмеженої мобільності факторів виробництва. Виділяють наступні фактори, що визначають сучасний розвиток аграрної структури:

- технологічні й ринкові ефекти масштабів виробництва;
- науково-технічний прогрес;
- загальноекономічні фактори (тимчасові витрати праці, землі, капіталу, зміни попиту, цін товарів і засобів виробництва);

- політичний вплив;
- історична ситуація.

На структуру сільського господарства впливають такі заходи державного регулювання, як:

- субсидування інвестицій;
- кредитне регулювання;
- стимулювання мобільності виробничих потужностей.

Структурна політика виходить з завдання скоротити число осіб, що живуть за рахунок сільськогосподарського доходу. Зазвичай структурна політика передбачає два типи заходів: спрямованих на зменшення числа фермерів і на збільшення середніх розмірів ферм. Перший включає розвиток альтернативної зайнятості в сільській місцевості, програми перепідготовки сільськогосподарських працівників, навіть міграційні програми. Значущою програмою в цьому ряді в розвинених країнах є схеми раннього виходу фермерів на пенсію. Іноді такі схеми можуть обумовлюватися обов'язковою передачею своєї землі спадкоємцям або її продажем. Державна політика, що обмежує права власників землі в розпорядженні своєю власністю, в більшості випадків спрямована на збільшення середніх розмірів ферм. Однак земельний ринок є дуже вузьким: всього кілька відсотків сільськогосподарської землі надходить у продаж щорічно. Основним джерелом надходження землі для розширення розмірів ферм є, фермери-пенсіонери або померлі фермери. У зв'язку з цим політика збільшення розмірів ферм дуже складна і повільно досягає своєї мети. Іноді для прискорення структурних перетворень у аграрному секторі держава починає орієнтувати свої заходи підтримки переважно на великі і середні ферми. Так, у 70-і рр. в європейській спільноті були введені виборчі субсидії, які надавались фермам, які мали не менше 80 га або 40 голів великої рогатої худоби. Перевага структурної політики полягає в тому, що вона націлена на "лікування" причин низької прибутковості в сільському господарстві, а не приховування симптомів. Основні

причини фермерської проблеми лежать у недостатній швидкості адаптації сектору до економічних змін. Зокрема, іммобільність праці та інших ресурсів у аграрному секторі, безумовно є структурною проблемою.

Висновки з даного дослідження й перспективи подальших розробок у даному напрямі Позитивна риса структурних мір - це те, що вони носять характер субсидій сектору що зменшуються, тоді як більшість розглянутих вище субсидій – збільшуються. Іншими словами, в разі структурних перетворень потреба у фінансуванні програми скорочується в міру її реалізації, за підтримки доходів (наприклад, за рахунок субсидування фермерських цін або виведення земель з виробництва) фінансування програми все більше розширюється. Недолік структурних заходів полягає в тому, що їх результат проявляється протягом 3-10 років, тоді як заходи з підтримки доходів позначаються практично негайно. Очевидно, що для політиків і бюрократії, що формують агропродовольчу політику країни, дана обставина грає вирішальну роль [4, с. 79]. У міру того як очевидними стають складності, пов'язані з використанням заходів риночної цінової підтримки (РЦП), у світовій сільськогосподарській політиці відбувається рух у сторону більшого використання заходів, що мають в своїй основі структурну політику. В цих умовах України не слід брати приклад з багатьох європейських країн, які можуть собі дозволити утримувати неефективне сільське господарство за допомогою РЦП. Обмежені у фінансуванні ресурси повинні інвестуватися в майбутнє сільського господарства, а не на підтримку застарілого виробництва. Такі заходи є ідеальним засобом інвестування в ноу-хау, сучасні технології, управлінські навички та інфраструктуру, так необхідні вітчизняному сільському господарству, для того щоб стати конкурентоспроможним. Якщо врахувати, що в Україні держава щорічно витрачає на підтримку сільського господарства близько 4,2 млрд. грн. І що українське сільське господарство потребує інвестицій, та витрати на підтримку є досить низькими. Потрібно не тільки збільшити ці витрати, але й домогтися повного фінансування відповідних статей. Найбільшу увагу має бути приділено консультаційним послугам, інфраструктурі села та здійсненню земельної реформи.

Список використаної літератури.

1. Державна політика фінансової підтримки розвитку аграрного сектору АПК : монографія / М. Я. Дем'яненко, П. Т. Саблук, В. М. Скупий та ін. ; за ред. М. Я. Дем'яненка. Київ : ННЦ ІАЕ, 2011. 372 с. [dem'yanenko m.ya. derzhavna politika finansovoї pidtrimki rozvitku agrarnogo sektoru apk: monografiya [m.ya. dem'yanenko, p.t. sabluk, v.m. skupij ta in.]; za red. m.ya. dem'yanenka. – k.: nnc iae, 2011. – 372 s.].

2. Залуцький І. Р. Актуалізація пріоритетів державної політики розвитку сільських територій / І. Р. Залуцький // Регіональна економіка. – 2011. – № 2. – С. 51–59.

3. Филиппов, А.М. Структурное и отраслевое развитие сельского хозяйства / А.М. Филиппов // Белорусский экономический журнал. – 2006. – №4. – С. 105–121

4. Іванова Т. В. Публічне управління обслуговуючою кооперацією сільських територій: проблеми та перспективи розвитку / Т.В. Іванова // Інвестиції: практика та досвід. – 2019. – №6. – С. 77–80

Problem setting Structural policy is an essential component of the economic policy of the modern state. The purpose of the work is to study the structural policy of the state as an economic category, clarify this concept in relation to agricultural policy, as well as justify the factors that determine the choice of optimal model of agricultural structural policy taking into account the domestic economy through appropriate measures. Achieving this goal led to the solution of the following tasks: to explore the content of structural policy of the state; analyze the category of agricultural structural policy; classify the factors of agricultural structural policy.

The paper objective of the article is to study the structure of agricultural policy in the system of public administration.

The paper main body Any state policy in the field of economy in essence reflects the vision, understanding of the state authorities of the role of certain spheres of human life, its results, as well as some regulatory economic instruments in achieving goals and solving basic tasks of society in strategic and tactical terms. Structural policy is a set of measures of state regulation of the economy, aimed at creating more favorable conditions for the functioning of priority areas of economic activity. Structural policy is also defined as the policy pursued by the government of the country, regions, administration of enterprises on the sectoral, regional, production structure of the economy as a whole and its parts, as well as the structure of revenues and expenditures, consumption, accumulation, exports and imports. The objectives of structural policy, as part of growth policy, include the impact on: a) sectoral and b) regional economic structure, on the one hand, and c) the environmental factor in economic growth (for example, the intensity of resource use in economic activities) - on the other. The sectoral structure consists of those shares in the national product and employment that fall on certain sectors of the economy: agriculture, forestry and fisheries, industry, services, and within these three classic sectors - on certain areas of activity. The state can influence the economic structure of the country, for example, by pursuing appropriate tax policies, subsidy policies, and policies to regulate the economy.

Structural policy measures can create both positive and negative impulses that affect the political situation in the country.

Structural policy is based on the task of reducing the number of people living on agricultural income. Typically, structural policies provide for two types of measures: aimed at reducing the number of farmers and increasing the average size of farms. The first includes the development of alternative employment in rural areas, retraining programs for agricultural workers, and even migration programs. A significant program in this series in developed countries are early retirement schemes for farmers. Sometimes such schemes may be due to the mandatory transfer of their land to heirs or its sale. State policies that restrict the rights of landowners to dispose of their property are in most cases aimed at increasing the average size of farms. However, the land market is very narrow: only a few percent of agricultural land is sold annually. The main source of land for farm expansion is retired farmers or deceased farmers. In this regard, the policy of increasing the size of farms is very complex and is slowly achieving its goal. Sometimes, in order to accelerate structural changes in the agricultural sector, the state begins to focus its support measures mainly on large and medium-sized farms. Thus, in the 1970s, electoral subsidies were introduced in the European community for farms with at least 80 hectares or 40 head of cattle. The advantage of structural policy is that it aims to "treat" the causes of low profitability in agriculture, rather than symptoms. The main causes of the farming problem lie in the insufficient speed of adaptation of the sector to economic changes. In particular, the immobility of labor and other resources in the agricultural sector is certainly a structural problem.

Conclusions of the research and prospects of the further studies in this field

The positive feature of structural measures is that they are in the nature of declining sector subsidies, while most of the above are increasing subsidies. In other words, in the case of structural changes, the need for funding for the program decreases as it is implemented, with income support (for example, by subsidizing farm prices or withdrawing land from production), funding for the program is expanding. The

disadvantage of structural measures is that their results are manifested within 3-10 years, while income support measures are affected almost immediately. It is obvious that for politicians and bureaucracies that shape the country's agri-food policy, this fact plays a crucial role. As the difficulties associated with the use of market-based price support measures become apparent, world agricultural policy is moving towards greater use of structural policy-based measures. In these circumstances, Ukraine should not follow the example of many European countries that can afford to maintain inefficient agriculture through market price support. Limited funding should be invested in the future of agriculture, not in support of outdated production. Such measures are an ideal means of investing in know-how, modern technologies, management skills and infrastructure, so necessary for domestic agriculture in order to become competitive. If we take into account that in Ukraine the state annually spends about 4.2 billion hryvnias to support agriculture. And since Ukrainian agriculture needs investment, support costs are quite low. It is necessary not only to increase these costs, but also to achieve full funding for the relevant articles. Most attention should be paid to advisory services, rural infrastructure and land reform.