

Н. В. ШИБАЄВА

РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА В АГРАРНІЙ СФЕРІ

монографія

Харків – 2018

УДК 338.242:631.1
ББК 65.9

Рецензенти:

Губені Ю.Е., доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри підприємництва, торгівлі та біржової діяльності, Львівський національний аграрний університет.

Діброва А.Д., доктор економічних наук, професор, декан економічного факультету, Національний університет біоресурсів і природокористування України.

Ульянченко О.В., доктор економічних наук, професор, ректор, член-кореспондент НААН України, академік Академії економічних наук України, Харківський національний аграрний університет ім. В. Докучаєва.

*Рекомендовано до видання Вченою радою Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка
(Протокол № 9 від 31.05.2018 року)*

Шibaєва Н.В. Регуляторна політика в аграрній сфері: монографія / Н.В. Шibaєва. – Харків : «Стильна типографія», 2018. – 470 с.

ISBN 978-617-7602-33-9

У монографії досліджено теоретико-методологічні основи державної регуляторної політики, визначено сутність та місце регуляторної політики в системі державного регулювання економіки.

Розкрито зміст і структуру організаційно-економічного механізму формування та реалізації регуляторної політики в аграрній сфері, проаналізовано систему показників її ефективності. Узагальнено досвід використання регуляторної політики у провідних країнах-членах ОЕСР та можливості його застосування в Україні.

Запропоновано концептуальні засади удосконалення організаційно-економічного механізму регуляторної політики України в аграрній сфері.

Монографія розрахована на науковців, викладачів, аспірантів, здобувачів вищої освіти, всіх, хто цікавиться питаннями державного регулювання аграрної сфери економіки.

ББК 65.9

ISBN 978-617-7602-33-9

Шibaєва Н.В., 2018

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В АГРАРНІЙ СФЕРІ.....	9
1.1. Державне регулювання сучасних економік ринкового типу	9
1.2. Теорії державної економічної політики та формування її сучасної наукової парадигми.....	36
1.3. Сутність та місце регуляторної політики в системі державного регулювання економіки	61
1.4. Еволюція концепцій регуляторної політики в аграрній сфері	81
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1.....	97
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 1.....	101
РОЗДІЛ 2 ПРОЦЕСУАЛЬНІ СКЛАДНИКИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В АГРАРНІЙ СФЕРІ	123
2.1. Організаційно-економічний механізм регуляторної політики в аграрній сфері.....	123
2.2. Система показників ефективності регуляторної політики в аграрній сфері..	144
2.3. Особливості регуляторної політики в аграрній сфері України.....	171
Висновки до розділу 2.....	200
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 2.....	205
РОЗДІЛ 3 ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В АГРАРНІЙ СФЕРІ	215
3.1. Інституційне середовище як фактор формування та реалізації організаційно-економічного механізму регуляторної політики в аграрній сфері.....	215
3.2. Роль організаційно-економічного механізму регуляторної політики у забезпеченні інституційних умов розвитку аграрної сфери.....	232
Висновки до розділу 3.....	266
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 3.....	269

РОЗДІЛ 4 ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ОРГАНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА І РОЗВИТКУ (ОЕСР).....	277
4.1. Загальні тенденції еволюції регуляторної політики в країнах ОЕСР.....	277
4.2. Регуляторна політика США як чинник розвитку аграрної сфери	288
4.3. Регуляторна політика країн ЄС в аграрній сфері.....	306
4.4. Регуляторні реформи аграрної сфери у країнах нових членах ЄС та кандидатах до ЄС	338
Висновки до розділу 4.....	348
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 4.....	351
РОЗДІЛ 5 КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В АГРАРНІЙ СФЕРІ.....	358
5.1. Удосконалення регуляторної складової фінансового напрямку політики держави в аграрній сфері.....	358
5.2. Роль важелів організаційно-економічного механізму регуляторної політики у процесі трансформації земельних відносин.....	394
5.3. Організаційно-економічний механізм регуляторної політики у системі технічного регулювання інноваційного розвитку аграрної сфери	404
5.4. Концептуальні основи розбудови ефективного організаційно-економічного механізму регуляторної політики в аграрній сфері	423
Висновки до розділу 5.....	439
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 5.....	443
ВИСНОВКИ.....	454
ДОДАТКИ.....	461

ПЕРЕДМОВА

У сучасних змішаних економіках ринкового типу регулювання та координація економічної діяльності суб'єктів забезпечується симбіозом ринкового та державного механізмів, дискусії про пропорції застосування яких продовжуються. Механізми координації не є статичними, вони зазнають модифікації для найкращого пристосування в умовах, що змінюються. Одним з результатів еволюції системи державного регулювання економіки (ДРЕ) стала регуляторна політика, правову основу якої в Україні становить Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003р. № 1160-IV.

Форми та масштаби регулювання аграрної сфери визначаються рівнем економічного розвитку, об'єктивними потребами та особливостями здійснення економічної діяльності в сільському господарстві, якістю ДРЕ, яка залежить від принципів, форм, методів, інструментів, що утворюють організаційно-економічний механізм регуляторної політики. У законодавчій площині про важливість аграрної сфери для національної економіки та нагальну потребу удосконалення системи державного регулювання цієї сфери свідчить низка прийнятих та ратифікованих останніми роками офіційних документів: Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020» (серед пріоритетів наголошені реформа сільського господарства та рибальства; земельна реформа) від 12.01.2015 р. № 5/2015, Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16.09.2014 р. № 1678-VII (розділи, присвячені узгодженню політики щодо сільського господарства), Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12.02.2015 р. № 191-VIII, Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 20.12.2016 р. № 1789-VIII (визначено

щорічний обсяг коштів Державного бюджету України на державну підтримку сільськогосподарських товаровиробників) та інші.

Але динаміка показників процесу державного регулювання аграрної сфери: обсяги фінансування, наявність інституційних лакун у правовому забезпеченні функціонування аграрної сфери та динаміка показників її розвитку: структура виробництва, доходи зайнятих в аграрній сфері, стан природних ресурсів, рівень життя у сільській місцевості, свідчать про необхідність здійснення подальших кроків у напрямі підвищення ефективності організаційно-економічного механізму регуляторної політики в аграрній сфері.

Методологічні основи дослідження закономірностей функціонування економічних систем ринкового типу та їх державного регулювання заклали праці представників класичної політекономії А. Сміта, Д. Рікардо, Дж.-Ст. Мілля, маржиналізму Л. Вальраса, К. Вікселя, В. Парето, Д. Хікса, кейнсіанської теорії Дж. М. Кейнса, Н. Калдора, неокласичної теорії А. Маршалла, А. Пігу, інституціаналізму Дж. Коммонса, Д. Норта, неоінституційної теорії Р. Коуза.

Теоретичне висвітлення питань ДРЕ містять напрацювання сучасних науковців Л. Абалкіна, Дж. Б'юкенена, Б. Бернанке, І. Галиці, А. Гальчинського, Т. Геблера, В. Геєца, А. Гриценка, Л. Гурвіца, М. Диби, А. Ельянова, К. Ерроу, І. Малого, Г. Манківа, Р. Масгрейва, Дж. Ф. Неша, Д. Осборна, В. Полтеровича, П. Самуельсона, Дж. Стігліца, В. Танці, Я. Тінбергена.

Регуляторній політиці приділено увагу у дослідженнях О. Базилевича, З. Варналія, Л. Воротіної, А. Глушко, Ю. Губені, О. Долгальнової, О. Жулінської, Г. Козаченко, І. Колупаєвої, В. Крамаренко, О. Літвінова, Н. Літвінової, Д. Ляпіна, К. Ляпіної, Н. Малишева, С. Наливайченка, Н. Осадчої, А. Чухна, Ю. Швеця, А. Шульги, О. Юлдашева та ін.

Безпосередньо організаційно-економічний механізм як економічна категорія розглянутий у працях В. Амбросова, О. Бігана, Є. Гайдара, С. Дзарасова, М. Ібатулліна, В. Ключко, Є. Коваленка, В. Кошкіна,

О. Красноруцького, М. Латиніна, Т. Маренич, С. Мочерного, Ю. Осипова, Т. Парсонса, І. Пономарева, П. Саблука, О. Ходаківської, В. Худавердієвої.

Особливості аграрної політики, як актуального прояву ДРЕ в аграрній сфері, досліджуються А. Бабенко, К. Бондаревською, О. Бородіною, М. Бугрій, Н. Вдовенко, О. Гуторовим, А. Дібровою, Т. Джозлінгом, В. Єщенком, Т. Зінчук, О. Могільним, Т. Калашніковою, Г. Калетником, С. Квашею, І. Клименко, Ю. Лупенком, Р. Натсоном, Т. Олійник, В. Онегіною, Т. Осташко, Б. Пасхавером, Дж. Пенном, О. Поповою, В. Россохою, П. Саблуком, О. Скиданом, Л. Тулушом, О. Ульянченко, І. Усом, І. Ушачевим, Е. Фальковичем, Б. Фінчбахом, О. Шпикуляком, О. Шпичаком, О. Шубравською, Н. Юркенайте, Р. Янбих та іншими.

Але увага до проблем ДРЕ, аграрної політики, ролі аграрної сфери у функціонуванні та розвитку національної економіки не усуває неоднозначності у визначенні змісту системи ДРЕ, оптимального використання методів ДРЕ та оцінки результатів впливу цих методів, не існує інтегрального методологічного підходу щодо розуміння місця організаційно-економічного механізму регуляторної політики у системі ДРЕ з урахуванням особливостей відтворювальних процесів в аграрній сфері. Економічні дослідження акцентують увагу на обсягах державної підтримки аграрної сфери, досвіді проведення аграрної політики у розвинутих країнах, інститутах та інституціях аграрного ринку. Водночас необхідним є системний підхід до обґрунтування та розроблення концепції організаційно-економічного механізму регуляторної політики України в аграрній сфері, яка враховує її наявні та потенційні можливості, євроінтеграційні вектори розвитку національної економіки України, особливості інституційного середовища України та забезпечує підвалини сталого розвитку аграрної сфери як складової національної соціально-економічної системи.

Дослідження, результати якого висвітлюються у монографії, засновано на використанні методологічних засад сучасних напрямів економічної науки,

зокрема класичного, неокласичного, інституційного, які відображають роль держави у змішаних економіках ринкового типу.

У монографії розкриваються процесуальні складники формування та реалізації регуляторної політики в аграрній сфері, система показників її ефективності та особливості застосування в Україні.

Аналіз інституційних засад регуляторної політики дозволив з'ясувати роль регуляторної політики у забезпеченні інституційних умов економічного зростання. Врахування досвіду проведення регуляторної політики у провідних країнах-членах ОЕСР дало можливість визначити загальні тенденції розвитку цього напрямку політики держави та їх особливості для аграрної сфери.

Результатом проведеного дослідження стала розбудова концептуальних засад удосконалення організаційно-економічного механізму регуляторної політики України в аграрній сфері.

Автор висловлює щирі подяки своїм колегам – співробітникам і викладачам кафедри економіки та маркетингу ННІ БМ ХНТУСГ ім. Петра Василенка, науковому консультанту – д.е.н., професору, завідувачу кафедри В.М. Онегіній за підтримку і допомогу у процесі роботи над монографією, шановним рецензентам за цінні зауваження та час, приділений огляду тексту монографії.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В АГРАРНІЙ СФЕРІ

1.1. Державне регулювання сучасних економік ринкового типу

Основними системами, діяльність та взаємодія яких визначає функціонування та соціально-економічний розвиток країни, є держава – як особлива форма організації політичної влади, що впорядковує життєдіяльність країни; суспільство – як сукупність індивідів, що мешкають на території даної країни, та їх об'єднань; економіка – як сукупність продуктивних сил і виробничих відносин. Держава як інституція забезпечує стабільність та ефективність господарських процесів, але в різних типах економічних систем та на різних етапах еволюції суспільства уявлення про ці категорії, а отже, форми, методи, масштаби взаємодії держави та економіки мали істотні відмінності. Прикладами взаємодії економіки та держави в історичній ретроспективі є країни Стародавнього Сходу – країни «азіатського способу виробництва», кліматичні умови яких для ефективного ведення сільського господарства потребували будівництва іригаційних систем. Організацію такого будівництва здійснювала держава, яка також організовувала будівництво доріг, забезпечувала грошовий обіг, стягувала податки. Роль держави в економічній діяльності висвітлено у пам'ятках Стародавнього світу, таких як Закони царя Хаммурапі, трактат «Артхашастра» та ін. [1]. Філософ античності Платон у IV ст. до н.е. створив модель ідеальної держави. Він звертав увагу на її економічні складові: наявність приватної власності, функціональний розподіл обов'язків і повноважень між гілками державної влади [2].

За часів феодалізму в країнах Європи держава передавала приватним особам право користування землею, контролювала діяльність корпорацій, в

які об'єднувалися ремісники, регламентувала умови торговельної діяльності, брала участь у перерозподілі створеного продукту [3, 4].

Формування основ індустріальної господарської системи відбувалося в умовах розширення та активізації виконання державою регуляторних функцій: до найважливіших завдань в економічній сфері починають зараховувати, поряд з обороною та підтримкою громадського правопорядку (у тому числі охороною прав власності), розвиток ринкової інфраструктури, підтримку національних виробників.

Держава реалізовувала первісну форму економічної політики – «булонізм» – нагромадження в країні дорогоцінних металів, що надходили до неї в результаті її участі у зовнішній торгівлі, і законодавчу заборону їх експорту. А. Сміт вважав, що цим пояснюється здатність представників торгівлі (купців) впливати на політику держави і специфіка першої економічної концепції – меркантилізму, представники якої були прихильниками активного державного втручання в економіку [5, 6, 7].

Припущення, на яких ґрунтувалася теорія меркантилізму, про незмінність запасів світових ресурсів обумовили трактування нееквівалентності торговельних угод. Відповідно, зростання економічної могутності, показником якої вважали запас дорогоцінних металів, однієї країни може відбуватися лише за рахунок послаблення іншої. На практиці такі теоретичні уявлення отримали прояв через політику протекціонізму. Для стимулювання національного виробництва імпорт товарів було заборонено або обкладено високими протекціоністськими митами, які були і джерелом державних доходів. Внутрішнє виробництво стимулювали наданням монопольних прав і субсидій виробникам. Закони, що регулювали споживання, були орієнтовані на скорочення споживання іноземних товарів і заохочення споживання товарів місцевого виробництва. Систему протекціонізму дослідники первісного нагромадження визначали як засіб «фабрикувати власних фабрикантів» [8, с. 760].

У другій половині XVIII ст. було сформовано основні риси індустріальної господарської системи, що вплинуло як на практичну діяльність держави в економіці, так і на її теоретичне обґрунтування. Представники класичної політекономії, як теорії, що набувала поширення у цей період, обґрунтували доцільність виконання державою тих функцій, які згодом стали класичними у сфері економічної діяльності: гарантування права власності, непорушність контрактів, захист економічних свобод, забезпечення внутрішнього правопорядку і національної оборони. Класичні функції стали змістом економічної політики лібералізму. «... Государ зовсім звільняється від обов'язку ... керувати працею приватних осіб і направляти їх до занять, більш відповідних інтересам суспільства. ...государеві слід виконувати три обов'язки: захищати суспільство від насильств і вторгнення інших незалежних суспільств; захищати у міру можливості кожного члена суспільства від несправедливості з боку інших його членів, створювати й утримувати певні громадські споруди й установи, створення та утримання яких не може бути в інтересах окремих осіб або невеликих груп, тому що прибуток від них не зможе оплатити витрати окремій особі» [5].

Слід зауважити, що діяльність держави як суб'єкта економічних відносин у доіндустріальних суспільствах, а також на етапі ранньої індустріалізації, незважаючи на масштаби, принципово відрізнялася від діяльності, яка набула поширення у провідних країнах у XX ст. До початку XX ст. держава не регулювала і не корегувала розвиток суперечностей між рівнем розвитку продуктивних сил та виробничих відносин. Становлення у провідних країнах економік ринкового типу виявило як переваги ринку (здатність ефективно використовувати обмежені ресурси), так і його недоліки (недосконалу конкуренцію, наявність екстерналій, економічну нестабільність).

У 30-ті рр. XX ст. було теоретично визначено стратегічну мету й основні завдання держави у змішаних ринкових економіках: забезпечення

інституціонально-правового фундаменту господарської діяльності та згладжування провалів ринку.

Стратегічна мета держави в економічній сфері, відповідно до постулатів неокласичної теорії, – максимізація добробуту суспільства – набула практичного змісту через визначення конкретних цілей, спрямованих на досягнення стратегічної мети: забезпечення сталих темпів економічного зростання, повної зайнятості ресурсів, стабільного рівня цін, справедливого розподілу доходів. До основних функцій держави належали такі: законодавча і правоохоронна діяльність, виробництво суспільних благ, сприяння у наданні змішаних суспільних благ, нейтралізація негативних екстерналій, забезпечення умов для ринкової конкуренції, зменшення соціальної нерівності, антиінфляційне та антициклічне регулювання [9, с. 8].

На формування переліку цих функцій вплинули теоретичні погляди представників класичної політекономії, неокласичної теорії, кейнсіанства, інституціоналізму, марксистської політичної економії.

Іншу класифікацію функцій держави наводить Р.А. Масгрейв: 1) надання або регулювання наявності та необхідної кількості суспільних благ; 2) розподіл доходів та майна; 3) регулювання рівня зайнятості та рівня цін [10].

Світовий банк пропонує таку класифікацію економічних функцій держави: «мінімальна» (забезпечення суспільної корисності, захист законності, прав власності, макроекономічне регулювання, охорона здоров'я, підвищення соціальної захищеності), «помірна» (звертання до зовнішніх проявів, освіта, навколишнє середовище, регулювання монополій, фінансове регулювання, соціальне страхування), «енергійна» (індустріальна політика, перерозподіл капіталу) [11].

Вважаємо, що наведені класифікації не суперечать одна одній, відмінності полягають у ранжуванні та зміні актуалізації певної класифікаційної ознаки залежно від рівня економічного розвитку та нагальних потреб суспільства.

Поділяємо погляд Л. Абалкіна, який вважає, що розуміння економічних функцій держави виключно як компенсатора недосконалостей ринку є дещо спрощеним. Держава виконує певні функції, які належать виключно до її компетенції. Це зумовлено тим, що суспільство – це структура, яка складається з індивідів і господарських об'єднань, вони утворюють певні спільноти, сукупності, страти, класи й інші групи із власними інтересами. Таким чином, завдання держави обумовлені не тільки необхідністю створення умов для функціонування ринку, держава забезпечує дотримання балансу суспільних інтересів, соціальної стабільності, захисту національних інтересів при проведенні як внутрішньої, так і зовнішньої політики [10]. На цьому наголошує також І. Галиця: «Державне регулювання грає у ринковій економіці перш за все стабілізуючу роль» [3].

При аналізі функцій, що виконує держава у сучасній економічній системі, Ф. Фукуяма акцентує увагу та співвідношенні кількісного та якісного аспектів у діяльності держави. Науковець наявність певних функцій визначає як сферу державного впливу, а здатність держави забезпечувати виконання законів – як силу держави. Побудова сильної держави – одна з найважливіших проблем сучасної світової спільноти, тому що слабка держава – джерело світових проблем від бідності до тероризму [13].

Кількість економічних функцій держави протягом ХХ – на поч. ХХІ ст. збільшилася, що супроводжувалося збільшенням показника відношення державних видатків (податків) до ВВП. Якщо на початку ХХ ст. в переважній більшості країн Західної Європи, США цей показник становив близько 10% від ВВП, то на поч. ХХІ ст. він досяг у середньому 50% (а у скандинавських країнах – 70%).

Динаміка відношення державних видатків до ВВП у деяких країнах ОЕСР та Україні в останній третині ХХ – на поч. ХХІ ст. представлена у таблиці 1.1.

Таблиця 1.1

Державні видатки у деяких країнах ОЕСР та Україні, % до ВВП

Країна	Роки												
	1970	1980	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Австрія	38,0	47,2	48,8	51,2	50,4	49,2	49,8	54,1	52,8	50,8	51,2	51,6	50,9
Бельгія	39,7	53,4	46,7	51,6	48,4	48,2	50,2	54,1	53,3	54,4	55,8	55,8	53,8
Данія	40,1	55,0	51,3	49,5	50,4	56,5	56,6	56,4	57,9	55,8	55,2	54,7	53,6
Фінляндія	29,7	37,1	44,8	46,8	48,2	54,7	54,7	54,3	56,2	57,5	58,1	57,1	55,9
Франція	37,6	45,4	51,2	52,2	52,9	56,7	56,4	55,9	56,8	57,0	57,0	56,6	56,3
Німеччина	37,2	46,5	43,0	42,8	43,5	47,5	47,2	44,7	44,2	44,7	44,3	43,8	44,2
Греція	23,3	29,6	43,7	47,1	50,8	54,1	52,5	54,1	55,4	62,1	50,2	53,8	49,8
Ірландія	37,7	47,6	27,7	35,9	41,8	47,0	65,1	46,3	41,9	40,2	37,5	28,8	27,0
Італія	32,7	41,8	46,7	46,8	47,8	51,2	49,9	49,4	50,8	51,1	50,9	50,2	49,4
Нідерланди	37,0	50,9	41,5	42,5	43,5	48,1	48,1	46,9	47,1	46,2	46,2	44,9	43,4
Норвегія	34,9	43,9	40,6	41,2	40,2	46,1	44,9	43,7	42,9	43,9	45,8	48,8	50,8
Португалія	18,0	28,1	42,1	44,5	45,3	50,2	51,8	50,0	48,5	49,9	51,8	48,2	44,9
Іспанія	21,7	31,3	38,4	39,0	41,2	45,8	45,6	45,8	48,1	45,6	44,8	43,7	42,2
Швеція	41,7	56,9	53,9	49,3	50,1	52,7	50,8	50,3	51,3	52,0	51,3	49,6	44,9
Великобританія	36,7	43,0	38,4	41,0	44,6	47,5	46,1	45,9	44,1	43,1	42,3	42,5	41,5
США	29,6	31,3	29,3	36,9	39,4	42,9	42,9	41,8	40,0	38,7	38,0	37,6	37,8
Україна	-	-	35,5	42,1	45,4	46,8	49,2	45,7	48,9	48,1	44,9	43,0	40,7

Джерело: [14, 15]

Аналіз динаміки відношення державних видатків до ВВП у деяких країнах ОЕСР та Україні доводить, що у довгостроковому періоді цей показник має тенденцію до збільшення, у короткостроковому періоді він коливається залежно від фази економічного циклу, що в цілому узгоджується із кейнсіанською концепцією макроекономічної стабілізації.

Відношення державних видатків до ВВП є кількісним показником, але якість виконуваних державою функцій може бути вищою при відносно меншому значенні цього показника. На цьому наголошують і Л. Абалкін та В. Полтерович, які зазначають, що під час формування індустріальної господарської системи уряди країн відігравали більшу роль, ніж за сучасних умов, при меншому показнику державних видатків відносно до ВВП [1210, 16].

Як зазначають вітчизняні фахівці, ринок і держава виконують свої незамінні функції, які доповнюють одна одну, що дає підстави замість існуючих концепцій більшого чи меншого втручання держави в економіку

висунути положення про необхідність найповнішого використання специфічних функцій ринку і держави в їх взаємозалежності та взаємодоповненні [4].

Виконання державою економічних функцій та досягнення наголошених цілей передбачає використання методів як сукупності способів, прийомів державного впливу на соціально-економічний розвиток країни. У процесі еволюції ринкової економіки та державного регулювання економіки (далі – ДРЕ) здійснювалася оптимізація методів ДРЕ, при збереженні фундаментальних умов функціонування ринкової економіки – економічної свободи та захисту прав приватної власності.

Залежно від обраних критеріїв існує декілька варіантів класифікації методів ДРЕ. Так, залежно від характеру впливу розрізняють прямі та непрямі методи. Характер впливу визначається специфікою використовуваних інструментів як складових використовуваних методів. Прямі методи передбачають таке регулювання з боку держави, при якому економічні суб'єкти приймають рішення, засновані на розпорядженнях держави. Це регулювання відбувається за допомогою інструментів адміністративно-правового характеру та економічних інструментів прямого впливу: державне замовлення, субсидії, субвенції, ліцензування, квотування, фіксовані ціни, встановлення державних стандартів і нормативів, умови адміністрування. Специфічним інструментом ДРЕ є державний сектор економіки – комплекс господарських об'єктів, які повністю або частково належать центральним чи місцевим органам державної влади і використовуються державою для виконання нею економічних, соціально-культурних та політичних функцій.

Прямі методи ефективні через оперативне досягнення результату, але їх недолік – це створення перешкод функціонування ринкового механізму. Непрямі методи регламентують поведінку економічних суб'єктів опосередковано, через створення певного економічного середовища, яке спонукає економічних суб'єктів приймати рішення, що відповідають наголошеним цілям соціально-економічного розвитку національної економіки.

Інструментами для методів непрямого впливу є ставки податків, відсоткова ставка, норми обов'язкових резервів, митні тарифи тощо.

Прямі та непрямі методи залежно від сфери застосування інструментів поділяють на: правові методи, економічні, адміністративні, пропагандистські (морально-етичні).

Представники вітчизняної економічної науки розробили різноманітні підходи до класифікації методів ДРЕ [18, 13, 20]. Поділяємо позицію тих науковців, які розрізняють адміністративні та економічні методи регулювання економіки, які в свою чергу розподіляються на прямі та непрямі економічні (у тому числі психологічні та ідеологічні) методи.

У практичній площині простежується тенденція до збільшення частки непрямих методів впливу держави на економіку, що мають переважно економічний характер, але залишаються сфери (регулювання діяльності монополій, охорона навколишнього середовища), у яких перевага надається прямим методам регулювання.

Методи є одним із основних факторів ефективності ДРЕ. Вважаємо, що у процесі дослідження ролі держави у сучасних змішаних економіках ринкового типу доречним є використання показника не тільки відносної ефективності як співвідношення отриманих результатів із витратами, а й показника абсолютної ефективності (досягнення стратегічної мети), який відображає загальні результати економічної політики держави.

Максимізація суспільного добробуту як стратегічна мета держави, відповідно до неокласичної теорії, знайшла свій прояв у розбудові держави загального добробуту. Науковці, наприклад Г. Еспін-Андерсен, вирізняють такі моделі держави загального добробуту: консервативну (католицькі країни Європи), соціал-демократичну (скандинавську) та ліберальну (англосаксонську). Кожна з цих моделей заснована на принципах, що мають відмінності. Консервативна модель побудована на традиції патріархальної сім'ї, тоді як скандинавська заохочує жінок до активної участі на ринку праці та забезпечує догляд за дітьми, аби вони мали змогу працювати. Однак,

незважаючи на існування якісно різних моделей «держави добробуту», вони мають низку спільних рис: принцип рівності й перерозподілу; вирівнювання якості державних послуг на всій території держави; право, а разом із тим і обов'язок держави регулювати суспільні та економічні процеси з метою досягнення зазначених цілей [21].

Розбудова держави загального добробуту відзначалася активізацією державного регулювання економіки, теоретичним фундаментом якої стала концепція Дж. Кейнса. У цей період у країнах зі змішаною економікою ринкового типу спостерігалися найвищі темпи економічного зростання, високий рівень зайнятості, підвищення рівня та якості життя людей [22]. Посилення ДРЕ виявило і недоліки держави: нездатність сприяти ефективному використанню обмежених ресурсів, що проявляються внаслідок неповноти інформації; неможливість держави повністю контролювати реакцію економічних суб'єктів на власні дії; обмеженість контролю над державним апаратом; недосконалість політичного процесу. Таким чином, державні органи здатні застосовувати неадекватні методи регулювання і тим самим проводити неефективну економічну політику [3, с. 53-54].

Економічна криза 1974-1975 рр., підсилена паливно-енергетичною та продовольчою кризами, призвела до того, що у низці країн із ринковою економікою збільшилися бюджетні дефіцити, прискорилися темпи інфляції. В умовах, що змінилися, державі потрібно було забезпечувати цінову стабільність, зовнішній баланс, конкурентоздатність та ефективність економіки. Під впливом зміни об'єктивних умов господарювання відбувся перегляд теоретичного підґрунтя державного регулювання економіки. Зокрема, було переосмислено роль бюджетно-податкового регулювання, яке було ефективним за умов мінімально відкритої економіки, фіксованих валютних курсів і жорстких обмежень міжнародного руху капіталу. П. Кругман зазначав, що, фіксуючи валютний курс, центральний банк відмовляється від здатності впливати на економіку за допомогою грошово-кредитної політики. Однак

податково-бюджетна політика при цьому стає більш могутнім засобом впливати на випуск і зайнятість» [23, с. 492].

Факторами, що знизили ефективність використання бюджетно-податкової політики, стали: скасування системи фіксованих валютних курсів, бюджетні обмеження, скорочення темпів зростання державних витрат, проведення податкових реформ із метою зменшення податкового навантаження на економіку, скорочення державної заборгованості.

Отже, кризи 1970-х років, активізація процесів глобалізації, перенесення традиційних для розвинутих країн виробництв до країн, що розвиваються, європейська інтеграція – фактори, що сприяли переходу до неоліберальної моделі ДРЕ. Неолібералізм змінив теоретичні основи кейнсіанської «держави добробуту», що знайшло прояв у поширенні на ДРЕ Нового державного менеджменту (НДМ). НДМ – складова руху за «оновлений уряд», базові принципи діяльності якого сформулювали Д. Осборн і Т. Геблер: держава є засобом колективної діяльності й вирішення суспільних проблем; ефективна держава повинна відповідати вимогам інформаційного суспільства та економіці знань – велика централізована бюрократія повинна залишитися у минулому, основна проблема державного управління – це бюрократична система, яка не здатна забезпечити рівність можливостей всім громадянам [2419]. Досвід реалізації заходів у межах НДМ досліджували і вітчизняні науковці [25, с. 355-369.].

НДМ запровадила у практику ДРЕ інструменти і процедури, які запозичила у підприємницького сектору (контрактні відносини, ринкові механізми, фінансовий і кадровий менеджмент тощо). Принципи нового державного менеджменту вперше реалізувала на практиці у Великій Британії прем'єр-міністр М. Тетчер у таких сферах, як цивільна служба, регулювання трудових відносин, планування витрат, фінансовий менеджмент, аудит, оцінювання та здійснення державних закупівель. Основними рисами НДМ є: зорієнтованість на раціональне використання бюджетних коштів, перегляд та передача на контрактних засадах функцій надання державних послуг

приватним суб'єктам із підвищенням відповідальності за якість наданих послуг, активізація процесів децентралізації.

Наукову парадигму ДРЕ – неолібералізм – сформували у 80-90-х рр. ХХ ст. монетаризм, теорія «економіки пропозиції», теорія раціональних очікувань, під впливом яких почав переважати мінімалістський погляд: держава повинна забезпечувати права власності, проводити відповідальну монетарну політику, надавати мінімум соціальних гарантій і частково фінансувати інфраструктуру, але при цьому відмовитися від стимулювання економічного зростання за допомогою субсидій, пільгових кредитів, розширення державного сектора тощо. Внаслідок «неоліберальної революції» провідна роль у державному регулюванні економіки перейшла до грошово-кредитної та структурної форм економічної політики. Конкретні заходи структурної політики у розвинутих країнах полягали у реформі системи оподаткування, фінансових ринків; скороченні державного регулювання внутрішніх товарних ринків і стимулюванні конкуренції, у тому числі шляхом роздержавлення і приватизації; проведенні заходів, спрямованих на вдосконалення ринку праці.

Орієнтирами монетарної політики були темп зростання пропозиції грошей в обігу, відсоткова ставка, цінова стабільність.

Неоліберальний підхід використовували і міжнародні фінансові інституції, зокрема МВФ і Світовий банк, які, на думку лауреата Нобелівської премії Дж. Стігліца, почали його активно пропагувати в країнах, що розвиваються [26]. Для країн, що розвиваються, а згодом для країн із перехідною економікою, практичне втілення неоліберальний підхід отримав у вигляді «Вашингтонського консенсусу», який передбачав: лібералізацію економіки; приватизацію державного сектора економіки; фіскальну дисципліну (підтримка мінімального дефіциту бюджету за рахунок скорочення соціальних програм); захист прав власності; усунення обмежень для прямих іноземних інвестицій; вільну конвертацію національної валюти; зниження граничних ставок податків; реорганізацію у структурі бюджетних витрат на користь розвитку системи охорони здоров'я, освіти, інфраструктури [27].

Визначальним фактором модифікації форм та методів державної економічної політики стали процеси глобалізації. Глобалізація, як об'єктивно обумовлений процес суспільного розвитку, пов'язаний із переходом до постіндустріального суспільства, проявляється в різних країнах світу незалежно від національної специфіки, але не усуває її, формується модель економіки, що функціонує на основі загальних принципів, які забезпечуються однотипними інститутами. В умовах глобалізаційних процесів визначення та реалізація цілі і заходів економічної політики окремих країн потрапляє у залежність від дій держав інших країн та від дій міжнародних організацій, як наслідок, скорочується ступінь незалежності і зростає необхідність уніфікації та узгодження регулюючих заходів з боку держав. Це приводить до перерозподілу частини окремих функцій держави на наднаціональний рівень. Разом із тим, процеси глобалізації виявляють проблеми, вирішення яких вимагає участі держави та використання нових методів ДРЕ.

Світова фінансово-економічна криза 2008-2009 рр. довела, що для подолання її наслідків та забезпечення умов для відновлення економічного зростання, урядам провідних країн необхідно здійснювати узгоджену бюджетно-податкову і грошово-кредитну політику, використовуючи при цьому як традиційні, так і новітні методи, процедури, інструменти. Пріоритет залишається за грошово-кредитним регулюванням, але при цьому не зменшується значущість бюджетно-податкового регулювання, що пояснюється таким: 1) наявністю у значної кількості країн ЄС спільної валюти, яка утворює валютну зону, – за таких умов незалежна монетарна політика окремих країн виявляється неможливою; 2) процесами децентралізації, у межах яких відбувається перерозподіл, розщеплювання функцій держави між різними рівнями, тоді як монетарне регулювання не передбачає передачі повноважень на рівні, нижчі від національного.

Питання стосовно того, що ефективніше: політика, заснована на жорстких правилах, нормах, законах, чи політика, що проводиться залежно від конкретних обставин, – є предметом наукових дискусій. Прихильники першого підходу (наприклад, нобелівські лауреати Ф. Кюдланд і Е. Прескотт) вбачають його

переваги в тому, що жорсткі правила здатні виправити помилки в діяльності демократично обраних органів державної влади, які під тиском виборців схильні здійснювати державні видатки, що перевищують доходи і, таким чином, збільшувати державний борг та обмежувати можливості економічного зростання. Прихильники іншого підходу, зокрема Г. Манків, вважають, що жорсткі правила позбавляють економічну політику гнучкості [28].

На наш погляд, у короткостроковому періоді доцільним є дотримання гнучких правил, які своєчасно реагують на зміну умов економічної діяльності, тоді як у довгостроковому періоді доцільним є проведення політики, яка формує чіткі орієнтири для суб'єктів та свідчить про послідовність курсу ДРЕ у напрямку досягнення стратегічної мети.

Світова фінансово-економічна криза 2008-2009 рр., яка стала найглибшою з часів Великої депресії, виявила доцільність проведення запобіжних регуляторних заходів і показала, що роль держави як регулятора ринкових відносин не повинна зменшуватися. Пріоритетним завданням стало підвищення узгодженості грошово-кредитної та бюджетно-податкової політики при використанні традиційних і нестандартних методів ДРЕ. До 2008 р. центральні банки більшості країн зі змішаною економікою ринкового типу в процесі реалізації грошово-кредитної політики використовували переважно непрямі методи, які впливають або на пропозицію грошей, або на процентну ставку. У зв'язку з економічною кризою і ризиком виникнення дефляції, оптимальні короткострокові процентні ставки стали від'ємними, виникла пастка ліквідності, що означало нечутливість попиту на гроші до динаміки ставки відсотка. Центральні банки використали в цій ситуації «нестандартні» інструменти: кількісне і кредитне пом'якшення та сигнальні заходи. Б. Бернанке визначив кількісне пом'якшення як політику, спрямовану на збільшення банківських резервів на рахунках Центрального банку, а кредитне пом'якшення – як «нові інструменти, які використовуються для підтримки кредитних ринків і відновлення їх функціонування» [29]. Відмінність між

кількісним та кредитним пом'якшенням полягає у трансмісійному механізмі впливу на кредитний ринок.

Сигнальні заходи, спрямовані на формування очікувань економічних суб'єктів щодо майбутньої економічної політики, не є нестандартними інструментами монетарної політики, але оскільки їх стали застосовувати у межах нових процедур, Б. Бернанке і В. Рейнхард [30] запропонували розглядати ці заходи як нестандартні.

Практичне використання нестандартних інструментів монетарної політики (НМП) мало місце у розвинутих країнах, так ФРС США у 2008 р. реалізувала 6 програм кредитування з метою підтримки ліквідності. ЄЦБ збільшив рефінансування банків з 0,5 трлн євро у серпні 2007 р. до 1,1 трлн євро у 2009 р., збільшив максимальну тривалість та суми рефінансування, розпочав купівлю облігацій, що були емітовані в Єврозоні (60 млрд євро). Банк Англії збільшив обсяги купівлі державних та приватних облігацій до 150 млрд фунтів [31].

Відмінності у монетарній політиці центральних банків розвинутих країн полягали у типах ринків (банківські або небанківські), на які були спрямовані їхні дії, а також у типах активів (приватного або державного сектора). Якщо ФРС США переважно здійснювала заходи на небанківських кредитних ринках і купувала облігації приватного сектора, то Банк Англії здійснював купівлю державних облігацій.

Нестандартною процедурою монетарної політики у США стала перевірка стану найбільших банків (стрес-тести), які одержали державну підтримку в рамках Програми допомоги проблемним активам. Аналогічні процедури у країнах ЄС почали використовувати із річним часовим лагом, що, на думку експертів, відтермінувало досягнення фінансової стабільності у цих країнах.

НМП покращила становище на кредитних ринках, знизила ставки на довгострокові кредити, підвищила ліквідність банківської системи. Для відновлення економічного зростання було використано й інші напрями, методи, інструменти економічної політики, у тому числі макропруденційну політику – комплекс превентивних заходів, спрямованих на мінімізацію ризику системної

фінансової кризи, ризику виникнення ситуації, за якої значна частина учасників фінансового сектора стає неплатоспроможною та нездатною функціонувати без підтримки органу грошово-кредитного регулювання. Макропруденційну політику було реалізовано на макро- та мікрорівнях. На макрорівні цілями макропруденційної політики були зменшення витрат нестабільності, пов'язаних із фінансовою кризою, та досягнення фінансової стабільності в цілому. На мікрорівні макропруденційна політика була спрямована на вирішення проблеми великих компаній (наприклад, Fannie Mae та Freddie Mac у США). Функціонування таких компаній мало системоутворююче значення, а банкрутство становило небезпеку для стабільності фінансових ринків у цілому. Макропруденційна політика виявилася особливо доречною в умовах зниження ефективності стандартних інструментів грошово-кредитної політики.

Бюджетно-податкову політику в розвинутих країнах проводили у формі фіскальної експансії. У лютому 2009 р. у США було прийнято Закон «Про американське відновлення та реінвестування» (American Recovery and Reinvestment Act of 2009, ARRA), згідно з яким здійснювали програми стимулювання попиту і створення нових робочих місць. Звуження бази оподаткування внаслідок рецесії та збільшення державних видатків призвели до дефіциту федерального бюджету 2010 р. в обсязі понад 1,6 трлн дол. США (9,3% від ВВП). Передбачали, що надалі дефіцит, з урахуванням прогнозованих темпів економічного зростання і прийнятих урядом заходів, зменшуватиметься й буде становити 3,5% від ВВП. Також спостерігалася тенденція до збільшення показників федерального боргу в абсолютному та відносному вимірі [32].

У країнах ЄС також проводили стимулюючу бюджетно-податкову політику. Якщо у 2002-2008 рр. загальний обсяг видатків на соціальний захист скоротився на 4,7 в.п. від ВВП, то у 2009-2012 рр. видатки соціального захисту відносно ВВП збільшилися у всіх країнах.

У вартісному вимірі стимулюючі заходи країн ЄС у 2009 р. становили 1,32% від ВВП ЄС, у США цей показник досяг 1,9% [33].

Таблиця 1.2

Державні видатки, дефіцит федерального бюджету, державний борг США та ЄС (28), % до ВВП

Роки	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
США								
Видатки								
Державні видатки	30,6	32,2	37,0	35,6	35,3	33,8	32,4	31,7
Дефіцит бюджету	-2,4	-4,4	-10,8	-9,3	-8,9	-7,2	-4,3	3,0
Державний борг	62,5	67,7	82,4	91,4	96,0	100,2	100,8	103,2
ЄС (28)								
Державні видатки	44,9	46,5	50,3	50,0	48,6	49,0	48,6	48,2
Дефіцит сектору державного управління	-0,9	-2,5	-6,7	-6,4	-4,5	-4,3	-3,3	-3,0
Державний борг	57,8	61,0	73,0	78,4	81,0	83,8	85,5	86,8

Джерело: складено на основі даних [34, 35]

США та країни ЄС дотримувалися спільної тактики проведення стимулюючої бюджетно-податкової політики, відмінності полягали у пропорціях використання дискреційних і недискреційних важелів. США, Велика Британія наполягали на необхідності доповнення недискреційних важелів дискреційними заходами, тоді як Німеччина, Франція обмежувалися дією вбудованих стабілізаторів. Внаслідок стимулюючих заходів у країнах ЄС загострилися проблеми дефіциту державного бюджету та суттєвого зростання державного боргу (табл. 1.2).

Отже, в сучасних умовах не існує ефективної соціальноорієнтованої ринкової економіки, у якій відсутня активна регулююча роль держави. У своєму звіті голова МВФ, зокрема, зазначила, що підсумки фінансово-економічної кризи 2008 р. виявилися не такими руйнівними порівняно із наслідками Великої депресії завдяки обґрунтованій глобальній співпраці урядів країн [36].

Проведений аналіз форм, процедур та інструментів ДРЕ, які використовували розвинуті країни для подолання наслідків фінансово-економічної кризи 2008-2009 рр., переконує, що доцільним та необхідним у процесі антициклічного регулювання є використання традиційних методів бюджетно-податкового регулювання з одночасним застосуванням як нових методів грошово-кредитного регулювання (кількісне та кредитне пом'якшення, стрес-тести), так і нових напрямів, а саме – макропруденційного регулювання,

регулярних процедур попередження. Вважаємо, що такий тип ДРЕ можна визначати як гібридний.

«Неоліберальна революція» мала наслідки для ДРЕ також на регіональному рівні, що виявилось у посиленні процесів децентралізації. «Держава добробуту» на основі кейнсіанської економічної стратегії характеризувалася високим рівнем централізації, виконанням державою економічних функцій. Економічна політика формувалася переважно з огляду на пріоритети та потреби національного/центрального, а не регіонального/місцевого рівня. Домінувала ідея «соціального громадянства», яка була запропонована Т. Маршаллом на початку 1950-х рр. і передбачала реалізацію програм перерозподілу ресурсів від економічно розвинутих територій і регіонів до менш розвинутих. Більшість систем планування (у таких країнах, як Франція, Італія, Велика Британія) було побудовано довкола цих програм перерозподілу, і їх розглядали як вираження територіального урядування в рамках кейнсіанської «держави добробуту». Хоча за часів розбудови кейнсіанської «держави добробуту» між країнами Європи існувала значна відмінність у стосунках між центральними та регіональними органами влади, все ж М. Голдсміт і П. Пейдж характеризують такі стосунки як «замовник – виконавець» [37]. Регіональні та місцеві органи урядування розглядалися як «агенти» центрального уряду, що забезпечують виконання програм, які розробляються і контролюються центральними органами.

Усвідомленню доцільності децентралізації функцій держави передували теоретичні дискусії ще у XVII ст. між Ж. Боденом, який розвинув теорію монолітної держави та обґрунтував абсолютизм в усій Європі, та Й. Альтузіусом, який відстоював позицію передачі місцевого та регіональному політичним рівням правових повноважень, а також права на самоврядування у значному обсязі (у подальшому це було закріплено як принцип субсидіарності).

Реалізація на практиці ідей децентралізованої держави у країнах Європи розпочалася після Другої світової війни. Як зазначав з цього приводу Ф. Хайек: «Цивілізація може поширюватися, але, ймовірно, не може сильно прямувати за

управлінням, яке відбирає у громадян і бере на себе керівництво повсякденними справами» [38, с. 59].

Єдиного визначення децентралізації не існує, але в узагальненому вигляді децентралізація означає передачу політичних, адміністративних та фінансових повноважень підрозділам середнього та/або нижчих рівнів державної ієрархії [39, с. 9]. Розрізняють декілька форм децентралізації: федерація, децентралізація, деконцентрація. І. Бусигіна наголошує, що, хоча принципи державного устрою в країнах Західної Європи різні, тенденція до децентралізації є загальною [40]. За суб'єктами та сферами впливу розрізняють територіальну та функціональну децентралізацію.

Є. Рушковський виділяє такі системоутворюючі компоненти територіальної децентралізації:

1. Децентралізація політична – відповідний устрій, який визначає правовий статус органів місцевого самоврядування та походить від специфічного способу формування цих органів.

2. Децентралізація адміністративна – наявність у органів місцевого самоврядування певних завдань, функцій, виконання яких спрямовано на задоволення суспільних потреб в межах відповідної території.

3. Децентралізація фінансова – передбачає наявність фінансових засобів і означає здійснення правоустановчих дій щодо володіння, користування й розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад [41, 38].

Існують переваги децентралізації, такі як: спрощення системи і процедури прийняття рішення, прозорість і відкритість прийняття рішення та процесу його реалізації, порівняно швидке виявлення помилок, джерел їх походження, скорочення часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки; підвищення відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення, наближеність до споживача суспільних благ тощо. Але одночасно слід враховувати й можливі виклики децентралізації: загрозу монолітності політики держави у відповідних сферах; ускладнення координації та узгодження цілей економічної політики; зростання ризиків прийняття рішень

посадовцями неналежної кваліфікації, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить значною [42].

У країнах Європи децентралізація призвела до перерозподілу функцій на користь органів місцевого самоврядування: держава передала органам місцевого самоврядування переважно функції надання змішаних суспільних благ. Це обумовило необхідність проведення фінансових реформ для децентралізації не тільки функцій держави, але й можливостей їх реалізації.

Держави, в яких існувала директивно планова економіка, в окремих випадках визначали децентралізацію як самоціль, а не засіб підвищення ефективності сприяння економічному розвитку та підвищення добробуту суспільства. Також процес децентралізації у таких країнах ускладнювався необхідністю одночасного проведенням реформ у сферах бюджетно-податкової, інституційної соціальної політики. Така ситуація спостерігалася, зокрема, у Болгарії, Угорщині, Польщі, Україні та деяких інших країнах [43].

Наприкінці ХХ – на поч. ХХІ ст. значна кількість європейських країн провели реформи в частині перерозподілу бюджетних ресурсів між різними адміністративними рівнями. Складовими фінансової (фіскальної) децентралізації є децентралізація видатків – надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій; децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням власних доходів, достатніх для виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри; процесуальна самостійність – право самостійно формувати, затверджувати, виконувати бюджети, забезпечувати звітність і контроль. До показників фінансової децентралізації належать:

– співвідношення показників видатків місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) до публічних видатків (видатків зведеного бюджету), яке засвідчує спроможність місцевого самоврядування якісно виконувати власні та делеговані функції. Серед держав, у яких місцеві видатки у відсотковому співвідношенні до публічних видатків (доходів) перевищують 50%, – Данія, Іспанія, Швеція. В

останні роки у країнах Європи відбулося зростання частки видатків місцевих бюджетів у видатках зведених бюджетів внаслідок передачі нових повноважень органам місцевого самоврядування та збільшення частки власних доходів місцевого самоврядування (децентралізація);

– обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП, який відображає частину фінансових ресурсів, що розподілена поміж суб'єктами місцевого самоврядування. Якщо показник перевищує 15%, це означає високий рівень децентралізації. В Європі серед таких держав – Данія, Швеція, Іспанія, Фінляндія, Нідерланди, Італія. Показник 15-10% – середній рівень децентралізації: Польща, Велика Британія, Угорщина, Чеська Республіка, Франція. Показник нижче ніж 10% означає низький рівень децентралізації: Словаччина, Литва, Естонія, Португалія. Україна у 2010-2014 рр. за обсягом видатків місцевих бюджетів (в середньому показник становив 14,5% від ВВП) займала найвищу позицію серед постсоціалістичних країн Європи;

– обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема дотацій, у структурі доходів місцевих бюджетів. Чим вищий цей показник – тим нижчим є рівень фінансової самостійності й незалежності місцевого самоврядування, а відповідно й рівень децентралізації, оскільки місцеве самоврядування не має впливу на обсяг цих ресурсів. Якщо в постсоціалістичних країнах ЄС спостерігалася тенденція до зростання частки власних доходів місцевих бюджетів (Словенія, Естонія – 62%, Чехія – 73%) і зменшення трансфертів з державного бюджету (їх частка не перевищує 50%), то в Україні частка власних доходів зменшується (із 56,5% у 2005 р. до 43,6% у 2015 р.), а трансферти стали основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів (52-56%), що означає зростання фінансової залежності від центру.

Отже, існує значна кількість критеріїв фіскальної децентралізації, але українські реалії свідчать, і це доведено теоретично [18, с. 64], що застосування тільки одного критерію не може бути об'єктивним і не відображає реальний стан фіскальної децентралізації.

В Україні фінансова реформа міжбюджетних відносин розпочалася із прийняттям Бюджетного кодексу України у 2001 р., але не забезпечила місцеве самоврядування достатніми фінансовими ресурсами з урахуванням їх повноважень та рівня економічно-соціального розвитку регіонів. Якщо частка міжбюджетних трансфертів у загальних видатках місцевих бюджетів у 1995 р. була 5%, то у 2004 р. – вже 42,5%. У Звіті Рахункової палати України зазначено, що низький фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування з перекладанням на них функцій без компенсації видатків стримує розвиток регіонів [44].

Кількісний аспект цього процесу у 2012-2017 рр у розрізі динаміки видатків соціального спрямування зведеного, державного та місцевих бюджетів України представлений на рисунку 1.1.

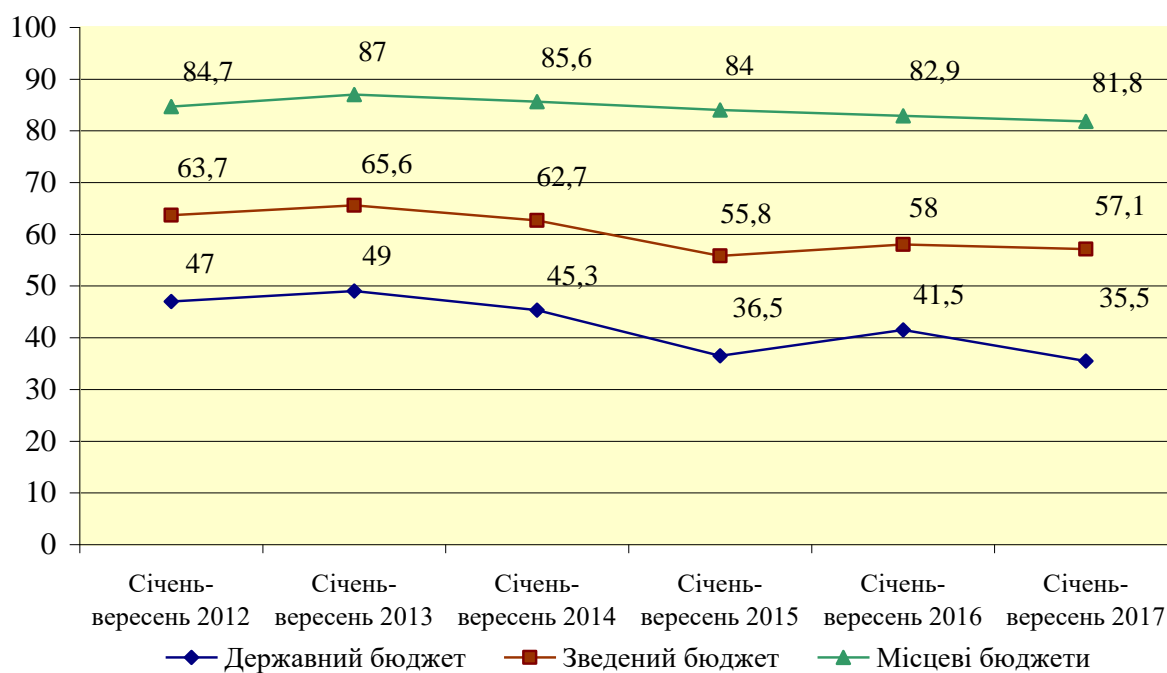


Рис. 1.1. Частка видатків соціального спрямування у структурі видатків зведеного, державного та місцевих бюджетів України за січень-вересень 2012-2017 рр.,%

Джерело: складено на основі [45, 41]

Отже, при зменшенні питомої ваги видатків соціального спрямування у державному бюджеті, їх питома вага у місцевих бюджетах практично не зазнала змін.

Сучасний етап децентралізації в Україні було розпочато у 2015 р. Темпи зростання окремих видів видатків зведеного, державного та місцевих бюджетів цього етапу представлені у таблиці 1.3.

Таблиця 1.3

Темпи зростання окремих видів видатків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів за січень-вересень 2015-2017 років, %

Роки	2015 рік			2016 рік			2017 рік		
	Зведений бюджет	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Зведений бюджет	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Зведений бюджет	Державний бюджет	Місцеві бюджети
Видатки згідно з функціональною класифікацією									
Разом видатків без урахування міжбюджетних трансфертів), з них на:	119,0	124,5	111,7	128,5	130,2	126,1	125,7	111,3	147,4
- житлово-комунальне господарство	85,2	7,2	85,8	128,9	114,0	129,0	147,2	163,5	147,1
- охорону здоров'я	115,0	88,6	119,7	103,4	104,8	103,3	141,4	173,9	137,1
- духовний і фізичний розвиток	104,9	130,9	92,9	107,4	83,8	122,6	142,3	147,5	140,0
- освіту	105,8	98,2	108,9	115,3	121,3	113,1	138,2	114,2	147,6
- соціальний захист і соціальне забезпечення	102,5	100,4	105,6	160,8	163,9	156,4	111,0	85,1	148,9

Джерело: складено на основі [45, 41]

Динаміка показників, наведених у таблиці 1.3 свідчить, що у структурі місцевих бюджетів України частка видатків на соціальні заходи має тенденцію до збільшення, що узгоджується зі структурою видатків у розвинутих країнах та українським законодавством (Бюджетним кодексом України).

Водночас темп зростання міжбюджетних трансфертів, предствлений на рисунку 1.3, перевищує темп зростання доходів місцевих бюджетів, що не забезпечує реального змісту фіскальної децентралізації.

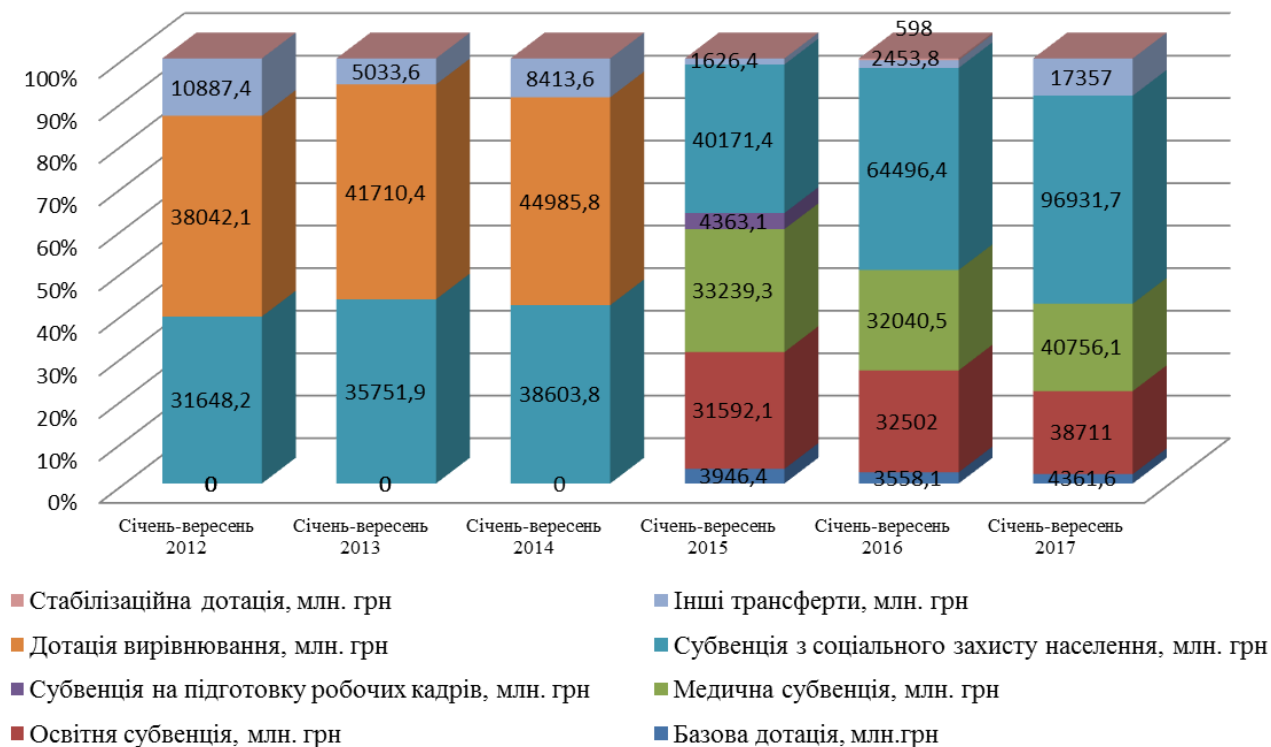


Рис. 1.2. Трансферти, що передаються з Державного бюджету України до місцевих бюджетів, за січень-вересень 2012-2017 рр.

Джерело: складено на основі [45]

Аналіз процесу децентралізації дає змогу визначити, що поряд із такими складовими, як функціональна та фіскальна, важливого значення набуває інституційна складова. Інституалізація закріплює суспільні відносини у вигляді законів, соціальних норм або форм діяльності. Високий рівень інституалізації забезпечує належне виконання відповідним інститутом, зокрема органом місцевої влади, своїх функцій, реалізацію ефективної політики, і навпаки: інституційна неспроможність продукує суперечливу й неефективну політику. Пропонуємо спроможність органів влади реалізовувати власні та делеговані функції із надання місцевих змішаних суспільних благ, тобто благ, потреба в яких може мати територіальні відмінності, а споживання – просторові обмеження, визначати як інституційне забезпечення процесу децентралізації, необхідність якого є умовою досягнення наголошених цілей. Отже, інституційне забезпечення процесу децентралізації – це наявність засад, які

забезпечують для органів влади на місцях можливість формувати економічну політику в межах визначених повноважень (щодо надання змішаних суспільних благ), реалізовувати стратегічні плани, виконання політики та здійснювати оцінку її ефективності. Найбільш актуальними напрямками посилення інституційного забезпечення децентралізації вважаємо законодавче закріплення прав та обов'язків органів місцевої влади, у тому числі шляхом визначення конституційних основ місцевого самоврядування, міжбюджетного розподілу означених повноважень. Не менш важливим є інший аспект інституційного забезпечення – неформальний рівень, який формують поширені уявлення щодо способів поведінки у конкретних умовах. Тому доцільним є використання пропагандистських методів ДРЕ, спрямованих на роз'яснення необхідності здійснюваних реформ.

На ДРЕ суттєво вплинули техніко-технологічні зміни. Так на поч. ХХ ст. II науково-технічна революція обумовила підвищення рівня централізації та концентрації виробництва, що знайшло прояв у створенні монополій та, відповідно, у потребі контролю за їхньою діяльністю з боку держави. Техніко-технологічні зміни в економіці, з іншого боку, породжують таке явище, як наздоганяючий тип розвитку, який пов'язаний зі структурними змінами у національній економіці. Наздоганяючий тип розвитку означає загальну спрямованість розвитку країн пізньої індустріалізації та можливість їхнього підтягування до соціально-економічних стандартів країн-лідерів світового економічного розвитку. За таких умов актуалізується питання щодо особливостей державного регулювання в економіці наздоганяючого типу, але теоретичний базис наздоганяючого розвитку вивчено недостатньо, наприклад, відповідно до гіпотези О. Гершенкрона, відсутність у країні передумов для наздоганяючого розвитку повинна компенсувати держава [46]. Вважаємо, що активна структурна політика держави, спрямована на усунення відтворювальних, територіальних диспропорцій та формування технологічного укладу, який відповідає технологічним укладам провідних економік світу, є необхідною передумовою ефективності наздоганяючого розвитку.

Ще одним проявом впливу техніко-технологічних змін на ДРЕ є інтенсивне зростання інформаційних потоків та інформаційних мереж. Сучасний етап може бути охарактеризований як етап формування інформаційно-мережевої економіки. На зміну всесвітній мережі ринку приходить всесвітня інформаційна мережа (глобальне електронне середовище). Хоча серед дослідників немає інтегрального визначення цього терміна, саме становлення інформаційно-функціональної мережі, на думку М. Кастельса, є ознакою переходу до інформаційної епохи [47, с. 31]. Концепція мережевої економіки акцентує увагу на внутрішньокорпоративному співробітництві та міжпідприємницькій співпраці, що є дещо вужче за поняття інформаційної економіки. За такого підходу мережева економіка є певною складовою інформаційної економіки і пов'язана з виникненням нових ознак господарської діяльності — виробничих мереж, до компетенції яких належить здійснення глобального виробництва [48]. В свою чергу, Т. Ковальчук зазначає, що головна риса інформаційно-мережевої економіки — це заміна галузевотериторіального принципу організації економіки мережевим. Визначальною ознакою інформаційно-мережевої економіки є її планетарність. Інформаційна мережа — це, з одного боку, принципово нова форма організації та функціонування економіки, а з другого — системоутворювальна платформа, глобальна матриця цивілізаційного розвитку в ХХІ ст. [49].

А. Гальчинський вважає, що інформаційна мережа є організаційною основою планетарного суспільства, його комунікативно-утворювальною субстанцією. «Ми дотримуємося методологічної конструкції, згідно з якою не економіка визначає параметри суспільства, а навпаки, провідну функцію перебирають на себе суспільні детермінанти. У цьому сенсі окреслюється методологічна взаємозалежність: мережеве суспільство — мережева економіка. Найбільш актуальні перспективи політекономічного аналізу розміщуються... в цій парадигмальній площині» [50, с. 255].

До факторів, що обумовили поширення мережевої економіки, належать: створення глобального інформаційного простору; розвиток і поширення Internet-

технологій та перенесення в електронне середовище видів соціально-економічної діяльності; зростання ролі високотехнологічних транснаціональних компаній; перетворення традиційних організацій на мережеві структури.

Внесок у формування та розповсюдження мережевої економіки роблять урядові міжнародні організації, пріоритетом діяльності яких є вирішення проблем інформаційного суспільства, забезпечення комунікаційного розвитку регіонів та розширення можливостей транснаціональних зв'язків.

Для мережевих інформаційних систем важливим елементом є комунікаційний сервіс, який забезпечує взаємодію вузлів мережі, тому подальшого розвитку набуває е-урядування, яке знижує комунікаційні витрати, зменшує часові лаги прийняття та доведення державних рішень та розпоряджень, забезпечує зв'язок влади із громадськістю та підвищує прозорість економічної політики.

В умовах інформаційно-мережевої економіки з'являється все більше економічних суб'єктів, які ігнорують фундаментальні невизначеності і спираються на власну інтуїцію. Так Т.Ковальчук зазначає, що економічні кризи багато в чому зумовлені поведінкою суб'єктів макроекономічних відносин, які приймають стратегічно важливі рішення. Тому на міждержавному рівні існує критичне ставлення до недооцінки економічної ролі наддержавних регуляторних органів. Зокрема, керівництво ЄС вважає за необхідне створити єдине рейтингове агентство, яке безпосередньо підпорядкуватиметься ЄЦБ, а Сенат США схвалив зміни до закону, що забороняє компаніям самостійно обирати рейтингові агентства. Сучасна «трёхелементна» система фінансового регулювання Великої Британії (Банк Англії, Управління фінансових ринків і Міністерство фінансів) також модифікується у напрямку посилення централізованого впливу на макроекономічні процеси з метою зниження масштабів «недобросовісної поведінки» на фінансових ринках.

Отже, характеристику зростання індивідуалізму в усіх його проявах можна вважати базовою у визначеннях сутнісних характеристик інформаційно-мережевого суспільства [50]. За словами Е. Гідденса, центральною подією ХХ ст.

стала перемога над матеріальним [51]. «Економіка черева» трансформується, пише щодо цього Е. Тоффлер, в «економіку душі», у «постматеріальну систему цінностей» [52, с. 20-51, 618-698].

А. Гальчинський вважає, що визначальною ознакою економічних перетворень інформаційно-мережевої економіки стає самодостатність людини, її позиціонування як реального центру – начала й не опосередкованої, а безпосередньої мети економічного процесу [53]. І на цій підставі «економічний розвиток» позиціонується як розвиток сутнісних сил людини, накопичення багатства людської особистості, її творчо-креативного потенціалу. Переважає не просто економічна, а соціально-економічна ефективність, не отримання прибутку, а нарощування потенціалу креативності людського капіталу. Цьому сприяє і затвердження цінностей сталого розвитку: збереження навколишнього середовища, здоровий спосіб життя, якісне харчування.

Зростає важливість виконання економічних функцій держави, пов'язаних із відтворенням людського капіталу, з розвитком тих сфер, що породжують позитивні екстерналії: інновації, захист довкілля, забезпечення продовольчої безпеки.

Аграрна сфера, освіта, охорона здоров'я безпосередньо або опосередковано впливають на якість і повноцінність харчування. Якісне харчування є важливою основою розвитку людини, фактором формування і реалізації людського капіталу. Для всіх країн неповноцінне харчування є перешкодою до сталого розвитку, майже кожен третій житель планети постає перед цією проблемою: 2 мільярди людей відчують дефіцит поживних мікроелементів; 1,9 мільярда людей страждають від надмірної ваги; 161 мільйон дітей молодше від 5 років мають низький зріст для свого віку, 794 мільйони людей відчують дефіцит калорій у харчуванні [54].

Світовий досвід показує, що країни, які скоротили масштаби неповноцінного харчування, зробили це завдяки ефективній державній економічній політиці. Наприклад, у Махараштрі, одному з найбільших штатів Індії, реалізація програми Nutrition Mission в період 2006-2012 рр. сприяла зниженню затримки росту в дітей. У Перу громадянське суспільство домоглося від кандидатів в президенти країни зобов'язань щодо зниження масштабів

неповноцінного харчування. У Бразилії скорочення поширеності затримки росту в дітей пов'язане із цілеспрямованою політикою уряду.

У 2013 р. на саміті «Здорове харчування» (N4G) в Лондоні 90 учасників підписали Глобальну угоду про здорове харчування (Global Nutrition for Growth Compact), щодо впровадження конкретних заходів для боротьби з неповноцінним харчуванням. Але практика свідчить, що попит на здорові продукти харчування зростає в міру збільшення доходів, тому підтримка доходів домогосподарств є одним із завдань держави, вирішення якого дасть змогу знижувати масштаби неповноцінного харчування.

В економіці України, яку визначають як економіку неоіндустріального формату, постіндустріальні перетворення хоча й розглядають переважно як потенційні, але їх враховано урядом та репрезентовано у Національній доповіді, яка визначає базові показники для досягнення Цілей сталого розвитку (ЦСР). У доповіді представлено результати адаптації 17 глобальних ЦСР, затверджених на засіданнях Генеральної Асамблеї ООН у вересні 2015 р., з урахуванням специфіки національного розвитку [55]. Отже, регуляторна політика в аграрній сфері, як складова економічної політики держави, має використовувати ЦСР як орієнтири та водночас показники ефективності її реалізації.

1.2. Теорії державної економічної політики та формування її сучасної наукової парадигми

Дослідження ролі держави в економіці передбачає визначення методологічної основи, яка окреслює об'єкт і предмет аналізу, цілі та способи побудови теорії дослідження, інтерпретацію висновків, що впливають з теорії, критерії, відповідно до яких можна оцінювати теорію. Оскільки теоретико-пізнавальний інструментарій, який використовується суспільними науками у дослідженнях, присвячених ролі держави в економіці, має різноманітний характер, доцільним є виділення та систематизація існуючих рівнів методологічних знань щодо об'єкта пізнання.

Базовий рівень становить система філософських знань, яка є орієнтиром для суспільних наук в цілому та економічної науки зокрема, щодо взаємодії держави та економіки. До базового рівня належить наукова парадигма, що визначає універсальні наукові принципи пізнання. Якщо до початку ХХ ст. переважала парадигма позитивізму, згідно з якою суспільство формує для економістів завдання, які останні вирішують з урахуванням принципів натуралізму і верифікації, то заміна парадигми позитивізму парадигмою постмодернізму сприяла затвердженню принципу методологічного плюралізму, який визнає неспроможність вибору між концепціями та передбачає їх співіснування.

Сучасний базовий рівень сформований під впливом концепції зростання знань Т. Куна, І. Лакатоша. Вчені запропонували розглядати науку як динамічну сферу, яка об'єднує сукупність теорій, пов'язаних єдиними основоположними принципами, та визначили цю сукупність як науково-дослідницьку програму.

Наступний, власне економічний рівень методологічних знань, формують сучасні теоретичні концепції безпосередньо економічної науки. На початку ХХ ст. у наукових колах переважали погляди прихильників жорсткого розмежування науки (наприклад, Дж.М. Кейнса, Д. Пихна, М. Кондратьєва) на дві сфери: на ту, яка вивчає об'єктивні закономірності, і на прикладну сферу, яка займається пошуками шляхів вирішення конкретних задач. Так М. Кондратьєв виступав за розмежування науки та політики у процесі обговорення найважливіших питань економічного розвитку країни, ролі економічної науки у визначенні загальних принципів регулювання. Згодом практичну значущість економічної науки підсилив Дж.М. Кейнс, який основним завданням науки вважав з'ясування причин потрапляння економіки в ситуацію вимушеного безробіття, подолання якого за допомогою внутрішнього механізму неможливе. Вирішення цього завдання обумовило затвердження в економічній теорії принципу методологічного холізму.

Напрацювання П. Фейєрабенда, який був прихильником теоретичного і методологічного плюралізму і вважав, що існує безліч рівноправних типів

методологій, а розвиток пізнання здійснюється завдяки критиці несумісних теорій за наявності фактів, сприяли поширенню принципу «anything goes» (все дозволено) [56, с.125]. Відповідно до цього принципу, існує доцільність створення теорій, які є альтернативними до мейнстриму, навіть якщо останні підтверджені практикою та мають загальне визнання.

Затвердження означених принципів вплинуло на визнання того, що економічна наука може одночасно виконувати декілька функцій, бути і нормативною, і позитивною – таким чином було подолано існуюче розмежування теоретичного та прикладного аспектів, визначено їх взаємозв'язок та взаємозалежність. Інструментальний підхід, сформульований М. Фрідменом, дав можливість узгоджувати абстрактні теорії, емпіричний зміст та практичну значущість досліджень, розглядати теоретичні моделі як ідеальні конструкції, що дають змогу досягти поставленої мети в економічній сфері.

Наступний міждисциплінарний рівень методологічних знань становлять розробки економічної теорії з використанням напрацювань теорії права, які виконують роль спеціальної методології в межах власне економічної науки, теоретичних результатів інших наук, зокрема загальної теорії соціального управління, теорії держави, адміністративного права тощо. Завдяки цьому в сучасних дослідженнях взаємодії ринку та держави застосовують міждисциплінарний підхід.

Вважаємо, що кожен із наведених вище методологічних рівнів передбачає достатню визначеність в об'єкті пізнання, тобто у тому, яке саме соціально-економічне явище розуміється як державне управління, державне регулювання економіки, державне втручання в економіку. Історичні особливості, розмаїтість практики господарювання обумовили існування різних теоретичних поглядів на роль держави в економіці та, відповідно, на визначення та співвідпорядкованість категорій «державне регулювання економіки», «державне управління», «економічна політика» тощо. Для досягнення поставленої мети та завдань дослідження необхідно проаналізувати сутність і визначення цих категорій, що дасть можливість окреслити предмет та об'єкт дослідження.

«Державне втручання в економіку», «державне управління економікою», «державне регулювання економіки» не є ідентичними категоріями. Серед науковців не існує інтегральної позиції щодо визначення змісту та співвідпорядкованості цих категорій. І. Малий і М. Діба пропонують використовувати термін «державне управління економікою», тому що державне управління економікою мало місце із часів виникнення держави як інституту, тоді як державне регулювання чи втручання з'явилися як результат наукового усвідомлення ролі держави та прикладних потреб ринкової економіки [4]. Основними функціями управління є такі: організація, координація, планування, регулювання, кадрове забезпечення, контроль. Відповідно, державне регулювання є однією з функцій державного управління, тому державне регулювання є складовою державного управління. Отже, категорія «державне управління» більш широка порівняно із «державним регулюванням», вважають науковці.

Але необхідно зауважити, що більшість сучасних економік змішаного типу базується на ринкових принципах функціонування, отже, діяльність держави в економічній сфері краще відображає термін «регулювання».

Погляд на категорію «управління» як більш широку порівняно з категорією «регулювання» є досить поширеним. Так, наприклад, автори навчального посібника «Державне регулювання економіки» визначають термін «управління» як «організуючий і регулюючий вплив держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності» [57].

О. Могильний підтримує таку позицію та зауважує, що державне управління охоплює значно ширше коло функцій порівняно з регулюванням [58].

А. Діброва також розглядає регулювання як функцію управління та стверджує, що категорія «управління» охоплює більш широку сферу застосування, ніж «регулювання» [59]. Такий погляд підтримує Т. Калашнікова, яка здійснила дослідження та систематизацію категорій «управління», «регулювання», «державне управління», «державне регулювання», «державне

управління економікою» та «державне регулювання економіки». Вона дійшла висновку, що державне регулювання – це процес непрямого впливу держави на відтворювальні процеси та суб'єкти господарювання галузі з метою створення необхідних умов для їх ефективного функціонування, тоді час як державне управління – це організаційний та регулюючий вплив держави на суб'єкти державної власності та формування соціально-економічних основ розвитку сільських територій [60, с.13]. Позитивно оцінюючи аналіз, проведений науковцем, не можемо погодитися із висновками, що випливають із цього аналізу, адже категорії «державне управління» та «державне регулювання», хоча й зазнають модифікації залежно від галузі, у якій відбуваються означені процеси, проте зберігають загальні системні якості та категоріальну співвідпорядкованість. Якщо державне управління розглядають як вплив держави на суб'єкти державної власності, то цю категорію не можна тлумачити ширше за категорію «державне регулювання», яка передбачає вплив держави на відтворювальні процеси аграрної сфери в цілому незалежно від форм власності суб'єктів. Також треба зауважити, що в аграрній сфері переважають суб'єкти господарювання недержавної форми власності (за даними Державної служби статистики у 2014 р., із 42949 сільськогосподарських підприємств в Україні державні сільськогосподарські підприємства становили 223, відповідно у структурі валової продукції сільського господарства їх частка становила 2,3 млрд грн, або 0,9%).

Стосовно безпосереднього змісту категорії «управління» щодо діяльності держави, то, наприклад, автори підручника з національної економіки пропонують таке визначення: «Державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою і законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією» [61]. Але, на нашу думку,

таке визначення має переважно юридичний аспект та не відображає економічний зміст зазначеної категорії.

Деякі автори ототожнюють державне управління економікою та державне регулювання економіки. Оскільки однією з основних суспільних функцій держави є економічна, що полягає у створенні організаційно-правових умов ефективної економічної діяльності суспільства, відповідно, одним із видів державного управління є управління економікою. У широкому сенсі державне управління економікою означає державне регулювання економіки та один із його аспектів – державну економічну політику [62].

Але найчастіше категорію «державне управління» використовують у правознавстві, зокрема в адміністративному праві. Як зазначають автори навчального посібника, управління – це цілеспрямована сукупність дій, які забезпечують узгодженість та координацію спільних робіт з метою досягнення суспільно-важливих цілей та вирішення завдань. Державне управління належить до соціального виду управління.

Теорія адміністративного права напрацювала два підходи до визначення державного управління. В широкому розумінні – це сукупність усіх видів діяльності усіх органів держави, тобто фактично всі форми реалізації державної влади в цілому. Стаття 6 Конституції України встановлює, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [63]. Державне управління в широкому розумінні характеризує всю діяльність держави за організуючим впливом зі сторони спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини. У вузькому розумінні державне управління – це відносно самостійний вид діяльності держави, яку здійснюють органи виконавчої влади. Державне управління – це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні законів та інших актів органів державної влади шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси [64].

Такий погляд є інтегральним у правознавстві, водночас В. Авер'янов розглядає категорію «державне регулювання» як більш широку, ніж «державне управління», оскільки перша охоплює ширшу сферу організаційності діяльності

держави. Державне управління, на думку науковця, слід розглядати як вид діяльності органів держави, яка має владний характер і передбачає насамперед організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень. У свою чергу, державне регулювання застосовується не тільки в межах виконавчої влади та передбачає не тільки вплив на об'єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів [65].

Попри наукові дослідження і в економічній, і в юридичній науці, питання про співвідношення категорій «державне управління» та «державне регулювання» залишається дискусійним. Вважаємо, що в економічному дослідженні, об'єктом якого є діяльність держави в економічній сфері, доцільним є використання категорії «державне регулювання економіки». Ця позиція обумовлена такими аргументами:

- категорія «державне регулювання економіки» використовується стосовно сучасних економік змішаного типу як результат теоретичного усвідомлення ролі держави у таких соціально-економічних системах;

- змішана економіка ринкового типу, як і будь-яка система, з одного боку, є множиною елементів із наявністю зв'язків та взаємовідношень між ними, а з іншого – відображає цілісність, що забезпечується упорядкованістю, певною структурою, організацією функціонування. Упорядкованість, тобто можливість фіксувати наявність у системі визначеного порядку елементів, відношень, зв'язків у побудові і функціонуванні, є однією з родових ознак системи. Упорядкованість у сучасних економіках забезпечується саме регулюванням (лат. *Regulare*), як ринковим, так і державним.

«Регулювати» (від лат. *regulare*) означає «підпорядковувати певному порядку», вносити порядок у певну діяльність; налагоджувати правильну взаємодію частин системи. Термін «регулювання» в зарубіжній економічній науці має два значення. В широкому розумінні він ототожнюється із присутністю держави в економіці, у вузькому – з адміністративно-правовою регламентацією підприємницької діяльності.

Підходи до визначення категорії «Державне регулювання економіки» узагальнено у таблиці 1.4.

Таблиця 1.4

Підходи до визначення категорії «державне регулювання економіки»

Автор визначення	Тлумачення категорії «державне регулювання економіки»
Дж. Стігліц [66]	діяльність державних органів, спрямована на сприяння ефективному функціонуванню економіки в тих випадках, коли ринковий механізм недостатньо ефективно вирішує завдання розподілу виробничих або споживчих благ»
Л. Абалкін [10]	вплив державних органів управління на економічні процеси в суспільстві з метою досягнення макроекономічної збалансованості і забезпечення в цілому нормального функціонування економіки
А.Чеченов, З.Калов, Х. Казанчева [67]	комплекс законодавчих, виконавчих і контролюючих функцій держави, спрямованих на пристосування і розвиток соціально-економічних основ суспільства до умов, що змінюються, а також процес з організації суспільного відтворення, спрямований на ефективне використання обмежених виробничих ресурсів для задоволення потреб членів суспільства визначають інші дослідники
Л. Швайка [68]	комплекс заходів держави, спрямованих на скерування поведінки товаровиробника в напрямі, необхідному для досягнення поставлених органами державної влади цілей
І.Малий, М.Диба, М.Галабурда [4]	економічна категорія, що визначає сутність та способи активного впливу держави на розвиток економіки взагалі та підтримання стабільності, пропорційності й динамічності розвитку
Б. Гаврилишин [69]	сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу державних установ і організацій на розвиток суспільного виробництва (у т. ч. продуктивних сил, техніко-економічних, організаційно-економічних та соціально-економічних відносин) для його стабілізації та пристосування до умов, що змінюються»
О.Бандурка, К.Петрова, В.Удодова [70]	вплив держави на відтворювальні процеси в економіці для досягнення цілей економічної політики»
В. Гриньова, М. Новікова[71]	втручання державних органів влади за допомогою різних методів та інструментів у розвиток основних економічних процесів з метою забезпечення позитивних соціально-економічних результатів розуміють
Г. Оганян, В. Паламарчук, А. Румянцев [72]	систематичний і цілеспрямований вплив держави на економіку з метою оптимізації економічної системи на основі прийняття і реалізації економіко-політичних рішень
А. Мельник [73]	у широкому розумінні регулювання полягає у встановленні державою певних загальних правил поведінки економічних агентів шляхом прийняття законів та інших нормативно-

	правових актів. У вузькому розумінні - функція державного управління в конкретних сферах економіки, охоплюючи окремі аспекти економічних відносин
Л. Дідківська, Л. Головка [20]	система заходів держави для здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності держави, спрямованої на створення нормальних умов ефективного функціонування ринку та вирішення складних соціально-економічних проблем розвитку національної економіки і всього суспільства.
С. Чистов [57]	з теоретичного погляду ДРЕ – це система знань про сутність, закономірності дії та правила застосування типових методів і засобів впливу держави на перебіг соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілей державної економічної політики. З практичного погляду ДРЕ – це сфера діяльності держави щодо цілеспрямованого впливу на поведінку суб'єктів господарювання з метою забезпечення пріоритетів державної економічної політики
І. Галиця [3]	сукупність інститутів, форм, методів і інструментів, за допомогою яких держава впливає на поведінку суб'єктів господарювання і ринкову кон'юнктуру з метою створення конкурентних умов для їхнього функціонування і рішення соціально-економічних проблем суспільств
В. Онегіна [18]	державне регулювання економіки, як процес впливу держави на організацію та перебіг економічних процесів шляхом використання певних важелів, спрямованих на забезпечення соціально-економічної ефективності; система державного регулювання, як єдність суб'єктів та об'єктів регулювання.

Джерело: узагальнено автором

Не можна зводити сутність державного регулювання економіки лише до набору сукупності методів і важелів управлінського впливу на соціальні та економічні процеси. Головним стрижнем сутності державного регулювання є визначення цільової мети функціонування економічної системи, конкретних завдань кожного елемента системи щодо реалізації цієї мети та їх взаємодії з іншими елементами системи державного регулювання. Ми поділяємо думку В. Онегіної, яка вважає за доцільне розмежовувати державне регулювання економіки як процес впливу держави на організацію та перебіг економічних процесів шляхом використання певних важелів, спрямованих на забезпечення соціально-економічної ефективності, та систему державного регулювання як єдність суб'єктів та об'єктів регулювання. Цей підхід дає змогу виділяти такі

аспекти державного регулювання економіки, як науковий та практичний, також аналізувати взаємозв'язки між суб'єктами, які втілюються у формах, методах, принципах державного регулювання економіки, тобто конкретних заходах ДРЕ, внаслідок яких змінюється поведінка суб'єктів, а також модифікуються форми впливу на неї, а державне регулювання економіки дає можливість узгоджувати суспільні та приватні інтереси, суспільну та приватну корисність, розв'язувати суперечності між цілим та частинами і таким чином реалізує своє суспільне призначення шляхом виконання певних функцій [18].

Сукупність цих умов пропонуємо визначати як фундаментальну структуру державного регулювання економіки, яка враховує всі означені фактори, що потенційно можуть визначати ДРЕ. Актуальна структура виражає пріоритетний вплив одного фактора або групи факторів на особливості ДРЕ на кожному етапі розвитку суспільства.

Наявність значної кількості підходів до визначення категорії «державне регулювання економіки» свідчить, з одного боку, про достатнє опрацювання зазначеної проблематики як зарубіжними, так і вітчизняними науковцями, а з іншого боку, про неоднорідність, нетотожність теоретичних поглядів на це явище та його змістові характеристики. Така ситуація пояснюється змінами, що відбуваються в об'єкті регулювання, тобто в ринковій економіці, змінами умов функціонування ринкової економіки та, відповідно, необхідністю модифікації ДРЕ, існуванням різноманітних концептуальних поглядів на співвідпорядкованість конкретних цілей ДРЕ, шляхи їх досягнення та потребу узгодження і координації регулювання національної економіки в цілому, а також окремих секторів та галузей. І. Малий та М. Диба підкреслюють, що для економічної теорії питання про те, що повинна робити держава, які її функції, де межі її втручання в економічне життя, – це, по суті, «вічні питання», ці питання лежать в основі «великого розколу» на консерватизм і реформізм, а економічна політика, схиляючись то вліво, то вправо, вирішує ці проблеми залежно від конкретних історичних умов [4].

Сутність ДРЕ проявляється шляхом реалізації певних функцій, пріоритетність яких визначається рівнем соціально-економічного та політичного розвитку, ефективністю дії ринкового механізму, обраною моделлю розвитку національної економіки, ефективністю системи ДРЕ.

Основними функціями державного регулювання економіки у сформованих змішаних економіках ринкового типу є:

- регулювання макроекономічних процесів і пропорцій;
- захист внутрішнього товаровиробника і пріоритетних виробництв;
- соціальний захист населення;
- забезпечення національної економічної безпеки.

У період становлення ринкових відносин до цих функцій додаються:

- формування інститутів та інституцій державного регулювання змішаної економіки ринкового типу;
- створення інфраструктури ринку;
- здійснення програм роздержавлення і приватизації власності;
- розвиток місцевого самоврядування.

Л. Дідківська виділяє такі функції ДРЕ:

1. Цільова: визначення цілей, пріоритетів, основних напрямів розвитку економіки.
2. Стимулююча: формування важелів і регуляторів, які здатні ефективно впливати на діяльність суб'єктів господарювання.
3. Регламентуюча: здатність із використанням нормативно-правової бази визначити правила діяльності для суб'єктів господарювання, формувати відповідний правовий простір.
4. Корируюча: внесення певних змін у перебіг реалізації економічної політики.
5. Соціальна: перерозподіл доходів, соціальний захист і соціальні гарантії.
6. Контролююча: державний нагляд і контроль за виконанням і дотриманням нормативно-правових актів, норм і стандартів.
7. Безпосереднє управління неринковим сектором економіки [20].

Поділяючи позицію щодо розуміння категорії «державне регулювання економіки» як процесу систематичного впливу держави на організацію та перебіг економічних процесів, поведінку економічних суб'єктів шляхом використання певних важелів, спрямованих на забезпечення соціально-економічної ефективності на певному етапі розвитку суспільства, уточнюємо, що в процесі такого впливу реалізується економічна політика держави, заснована на відповідній концепції.

Політика (від грец. *politika* – державні чи суспільні справи) – діяльність у сфері відносин між соціальними групами населення, а також участь у справах держави, визначення форм, завдань і змісту її діяльності. Ядром політики є отримання, утримання і використання державної влади. Державі, як керуючій системі суспільства, належить вирішальна роль у визначенні пріоритетів, цілей і завдань суспільного розвитку, а також у розробці та реалізації системи конкретних заходів для їх досягнення [74].

Є також багато поглядів щодо визначення економічної політики як економічної категорії. Перший лауреат Нобелівської премії з економіки Я. Тінберген визначив економічну політику через систему дій уряду, яка повинна включати вибір кінцевої цілі політики, виходячи з максимізації функції суспільного благополуччя [75].

Звернімо увагу також на інші трактування цієї категорії. І.Малий та М.Диба вважають, що економічна політика держави означає комплекс економічних цілей і заходів держави щодо забезпечення вирішення завдань економічного розвитку в довгостроковому та короткостроковому періодах [4].

Автори підручника «Державне регулювання економіки» пропонують таке тлумачення: «Економічна політика держави – це конкретніший прояв економічної діяльності, організація й упорядкування економічних процесів відповідно до раніше визначених цілей» [76]. На наш погляд, неврахування, винесення поза межі економічної політики визначення її цілей є недоречним, оскільки визначення цілей – невід'ємна складова структури економічної політики, яка впливає на вибір заходів і тактику проведення власне економічної політики.

Автор підручника «Національна економіка» пропонує розглядати державну економічну політику як комплекс економічних цілей і заходів держави, які забезпечують вирішення стратегічних і тактичних завдань розвитку економічної системи відповідно до інтересів країни. Метою державної економічної політики є досягнення максимально можливого добробуту суспільства шляхом всебічного розвитку соціально-економічної системи країни та забезпечення соціальної і політичної стабільності. Економічна політика держави охоплює всі аспекти функціонування економіки і включає такі види політики: антициклічну, структурну, інвестиційну, амортизаційну, інноваційну, конкурентну, грошово-кредитну, фінансово-бюджетну, цінову, зовнішньоекономічну, соціальну, регіональну, екологічну [77]. В цілому погоджуючись із наведеним визначенням, все ж вважаємо, що поняття «інтереси країни» потребує уточнення, адже ієрархія цілей будується за принципом пріоритетів потреб та інтересів суспільства.

Вважаємо, що, з економічного погляду, економічна політика держави – це конкретний прояв, актуалізація фундаментальної структури ДРЕ, спрямована на реалізацію пріоритетних цілей і вибір засобів їх досягнення, виходячи з мікро-, макро- та інституційних умов функціонування економічної системи на певному етапі.

Юридичний зміст економічної політики відображено у статтях 9-10 Господарського кодексу України: «...держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому. ... Основними напрямками економічної політики, що визначаються державою, є структурно-галузева, складовими якої є промислова, аграрна, будівельна та інші сфери економічної політики» [78].

Реалізації економічної політики передують розроблення концепції як системи поглядів на економічні процеси, засобів їх розуміння та інтерпретації. Концепція

економічної політики ґрунтується на теоретичних поглядах представників окремого напрямку економічної думки або ж є синтезом таких підходів.

Уявлення про сутність і характер економічної політики держави змінювалися із розвитком суспільства, рішення щодо обраної концепції економічної політики, прийняті в минулому, можуть бути визначальними для поточної державної політики та одночасно обмежувати її ефективність. Економічна політика повинна узгоджуватися та визначати вектор економічного й соціального розвитку країни, що, у свою чергу, зумовлює необхідність проведення аналізу еволюції теоретичних поглядів на ці процеси у взаємозв'язку із соціально-економічними та історичними особливостями розвитку суспільства.

Становлення і розвиток теорії економічної політики пов'язані із особливостями еволюції економічної науки та базуються на розходженнях у розумінні предмета економічної теорії – як частини філософії моралі, як науки про матеріальне багатство націй та як науки про раціональну поведінку людей [4].

На розвиток економічної думки вплинула філософія. Зокрема, погляди Т. Гоббса, Дж. Локка, Г. Гегеля, І. Бентама, К. Маркса, Дж. Роулза знайшли відображення в економічних концепціях добробуту, справедливості, організації суспільства, місця і ролі держави в економічній системі тощо.

Вперше обґрунтував підхід до політики як до емпіричної науки, що може бути перевірена досвідом, Н. Макіавеллі [79]. Основою політики, на думку Н. Макіавеллі, є інтереси та сила.

Концепції власне економічної політики як системи цілей, принципів, політичних стратегій та інструментів впливу розвивалися з часів меркантилістів, які визначали метою економічної політики могутність держави (показник могутності країни – запас дорогоцінних металів). З погляду методології, це передбачало визначення таких нормативних принципів поведінки держави:

- добробут громадян важливий лише тоді, коли він сприяє посиленню могутності держави;

- ефективним засобом досягнення означеної мети є політика протекціонізму (меркантилізму).

Але, як зауважив Е. де Сото, будучи системою, в якій управління вкрай регламентовано державою та залежало від елітарних груп, які, в свою чергу, годувалися за рахунок державних привілеїв, меркантилізм різко відкидали як К. Маркс, так і А. Сміт [80, с. 24].

Економічна політика лібералізму сформувалася у межах класичної політичної економії. Метою такої політики була максимізація суспільного добробуту за умови необмеженої свободи ринкової діяльності. Необхідно зауважити, що ліберальним поглядам передували погляди представника фізіократів А.Р. Тюрго [81, с. 459-465]. Таким чином, А. Сміт продовжував традиції фізіократів, а завершеного вигляду класична концепція економічної політики набула завдяки Дж.-Ст. Міллю, який відстоював концепцію присутності держави в економіці. На думку Дж.-Ст. Мілля, держава має захищати права власності, фінансувати науку, створювати ринкову інфраструктуру, проводити соціальну політику [82].

На формування поглядів представників класичної політичної економії, зокрема А. Сміта та Дж.-Ст. Мілля, мали вплив ідеї утилітарної теорії суспільного добробуту І. Бентама, який вважав метою суспільства «найбільше щастя найбільш можливої кількості людей» [83, с. 12]. Засобом досягнення мети він вважав «правильне» законодавство: закон за допомогою покарань та заохочень має змінювати поведінку людей для досягнення найбільшого добробуту в суспільстві. Суспільство І. Бентам розглядав як суму індивідів, а суспільний інтерес як суму індивідуальних інтересів членів суспільства. Для визначення кола економічних завдань держави І. Бентам використав концепцію аналізу задоволень та страждань, яку деякі економісти вважають першоосновою сучасного аналізу витрат і вигід [4].

Ідеї утилітаризму вплинули і на формування постулатів маржиналізму, який суттєво змінив не тільки методологію економічної науки, але й методологію дослідження економічної політики. Аналіз економічної політики

(як і економічної діяльності в цілому) здійснювався з використанням принципу методологічного індивідуалізму.

Суттєву роль у формуванні теорії економічної політики відіграли погляди В. Парето, зокрема сформульовані вченим теореми економіки добробуту та використані функції суспільного добробуту.

Представники неокласичної теорії заперечували ефективність провідних у сучасному розумінні напрямів економічної політики держави на макрорівні. Так, фіскальна політика впливає виключно на структуру сукупних витрат і викликає ефект витіснення, а стимулююча монетарна політика може спровокувати інфляцію. Тому неокласики вважали, що держава повинна підтримувати безпеку, законність, правопорядок, фінансувати виробництво суспільних благ, регулювати діяльність монополій, нейтралізувати екстерналії. Всебічно і ґрунтовно необхідність присутності держави у цих сферах проаналізував та довів А.С. Пігу [84].

Представники неокласичної теорії запровадили економічне моделювання як метод дослідження економічної політики. Перші моделі базувалися на тому, що рівні індивідуальної корисності можна зіставити, а добробут суспільства досягається через комбінування цих корисностей. Такий підхід дав змогу визначати оптимальну економічну політику відповідно до тієї чи іншої бажаної суспільством функції добробуту. Однак через недостатність підтверджень властивостей перших моделей економіки добробуту було здійснено їх перегляд, зокрема запроваджено передумови ординалістської функції корисності. На підставі Парето-оптимуму було запропоновано критерій відбору програм економічної політики Калдора-Хікса (Kaldor-Hicks criterion) [85]. Відповідно до цього критерію, перехід економічної системи від одного рівноважного стану до іншого підвищує суспільний добробут, якщо члени суспільства, які виграють при цьому переході, здатні компенсувати програш тих, чиє становище погіршується. В сучасних умовах це є одним із відправних моментів при формуванні та реалізації економічної політики.

Теоретичні дослідження функції добробуту сформували нормативну теорію (теорію економічної політики). Нормативна теорія аналізувала проблеми добробуту за різних економічних і політичних форм організації та різних механізмів здійснення соціального вибору. Нормативна теорія, яка базувалася на трьох теоремах добробуту, становила мейнстрим досліджень економічної політики. За словами У. Хендса, нормативна теорія пояснює, «як має бути» [86].

Але економічна дійсність не завжди узгоджувалася із припущеннями, на яких базувалася нормативна теорія, тому її подальший розвиток здійснювався шляхом модифікації функції добробуту, врахування поведінки держави як ендогенного суб'єкта економічних відносин та політичних процесів у взаємозв'язку з економічними відносинами.

А. Бергсон запропонував функцію добробуту, згідно з якою не було необхідності у порівнянні індивідуальних корисностей, її аргументами були величини, що характеризували різні аспекти соціального стану. Функція суспільного добробуту відповідно присвоює кожному стану свій індекс. Таким чином, якщо стан А є кращим за стан Б, то і величина функції А буде більшою за величину функції Б [87].

К. Ерроу у «теоремі неможливості» визначив необхідні критерії досягнення суспільного добробуту при одночасному збереженні демократії і довів, що суспільний вибір не може бути одночасно і раціональним, і демократичним. Г. Таллок зауважив, що «врегулювання теоретичної неможливості із практичними успіхами демократії вимагатиме послаблення передумов теореми», що вимагало урахування у нормативній теорії позитивних досліджень поведінки владної еліти.

Проведений аналіз еволюції нормативної теорії (економічної політики) дає змогу зробити такі висновки: теорія вивчає методи організації господарської діяльності, спрямовані на максимізацію добробуту; за допомогою нормативної теорії оцінюється ефективність різних рішень і пропонуються нові, які краще відповідають певним цілям; основна проблема – це визначення критеріїв добробуту та визначення суб'єктів прийняття рішень,

що впливають на суспільний добробут. Розвиток нормативної теорії політики визначив її обмеження у сфері прийняття рішень: економічна політика держави розглядалась як екзогенний фактор стосовно економічної системи.

Ідею про необхідність дослідження двосторонньої взаємодії ринку і держави висунув П. Самуельсон [88]. Дослідження Я. Тінбергена також виявили недоліки ізолюваного підходу до аналізу різних типів економічної політики.

Значний внесок у теорію економічної політики зробив Е. Доунс, який сформулював концепцію максимізації голосів і медіанного виборця [89]. Використання мікроекономічної методології аналізу ринкових процесів у дослідженні прийняття політичних рішень дало можливість ученому стверджувати, що егоїстичні інтереси політиків забезпечують досягнення соціального оптимуму. Умовою такої рівноваги є рівність граничних вигід і граничних витрат: «Уряди продовжують витратити доти, доки гранична вигода від збільшення голосів виборців не зрівняється із граничними витратами на додаткову підтримку». Завдяки дослідженням Е. Доунса економічну політику держави стали розглядати як ендогенний фактор у моделі соціально-економічної системи.

Включення у теорію економічної політики функції голосування, яка аналізувала коливання у поведінці виборців, які мають найнижчий ступінь лояльності, а отже, і відображають найвищий ступінь реакції на політичні зміни, відбулося завдяки емпіричним дослідженням Г. Крамера [90]. Г. Крамер визначив залежність програм боротьби із безробіттям та інфляції від циклічності політичних виборів. Дж. Стіглер зосередив увагу на перерозподільчих програмах уряду [91].

Дослідження питань взаємодії держави та ринку (за умови, що поведінка держави є ендогенним фактором) передбачає аналіз механізму прийняття політичних рішень на рівні держави. Такий аналіз було здійснено у межах теорії суспільного вибору, передумови якої сформулювали вчені, що цікавилися проблемами голосування: Ж.А. Кондорсе, Т.С. Лаплас, Ч. Доджсон, К. Віксель.

Отже, економічна теорія добробуту як основа нормативної теорії стала поступово трансформуватися у теорію суспільного вибору. Розвитку теорія суспільного вибору набула завдяки Дж. Б'юкенену, який використав ідею К. Вікселя щодо трактування політики як процесу обміну та зазначав, що політика – це складна система обміну між індивідуумами, у якій останні намагаються колективно досягнути своїх власних цілей, оскільки не можуть реалізувати їх шляхом звичайного ринкового обміну. Різниця між ринковим і політичним обміном полягає в тому, що його учасники мають різну мету. У політиці існують різні погляди та переконання, а люди, які обіймають державні посади, не завжди керуються міркуваннями суспільного блага, вони можуть намагатися максимізувати власну вигоду. Процес прийняття рішень, на думку Дж. Б'юкенена, схожий на ринкову угоду: ви мені – голоси на виборах, я вам – вигідні закони, ліцензії тощо [92, 93, 94].

Для досягнення згоди у суспільстві Дж. Б'юкенен запропонував нову концепцію дворівневої організації політичного ринку. Перший рівень – це розробка правил та процедур прийняття політичних рішень, сукупність яких Дж. Б'юкенен назвав конституцією політичної економії. Другий рівень – практична діяльність держави на основі прийнятих правил та норм.

Але за таких умов виникає методологічна дилема: для прийняття конституції необхідні передконституційні правила, за якими буде прийматися конституція. Дж. Б'юкенен і Г. Талок запропонували принцип одностайності для прийняття конституції. Але високі витрати прийняття рішень в умовах одностайності не дають змоги широко використовувати цей принцип, тому використовується інший принцип – простої більшості, реалізація якого на практиці привела до прояву парадоксу голосування (який сформулював ще Ж. Кондорсе, а узагальнив К. Ерроу).

Внесок Дж. Б'юкенена у розвиток теорії економічної політики полягає також у визначенні типів держави. Соціалістичний тип держави – держава безпосередньо забезпечує виробництво товарів і послуг. Трансфертний тип держави – держава перерозподіляє доходи через податки і трансферти.

Трансфертна держава може набувати таких форм: перша – держава добробуту, у якій перерозподіл здійснюється відповідно до загальноприйнятих норм (конституції) на користь найменш забезпечених членів суспільства; друга – змішана держава, перерозподіл у якій відбувається відповідно до політичного тиску конкуруючих груп або сфер. До означених груп належать: аграрний сектор; галузі, що виробляють імпортозаміщуючу продукцію; надають послуги вищої освіти, муніципального транспорту.

На практиці, на думку Дж. Б'юкенена, сучасні демократичні держави поєднують обидві форми, оскільки всі програми відстоюються і прощтовхуються під гаслом «суспільних інтересів» [94, с. 73].

Розвиток теорії суспільного вибору у дослідженні функціонування системи економічних та політичних ринків супроводжувався формуванням нових течій: теорії ендогенного визначення економічної політики, яка визнає, що метою держави є максимізація політичної підтримки з боку виборців і впливових груп тиску. Останні, у свою чергу, керуються мотивом максимізації власного економічного добробуту та надають підтримку тим, хто проводить або анонсує найбільш вигідний для них політичний курс.

Вважаємо, що основний внесок теорії суспільного вибору в розбудову сучасної теорії економічної політики полягає в акцентуванні уваги на тому, що ефективність економічної політики визначається не тільки формами та методами її реалізації, але й механізмом прийняття економічних рішень на політичному рівні.

Процес модифікації нормативної теорії економічної політики подано на рисунку 1.3.

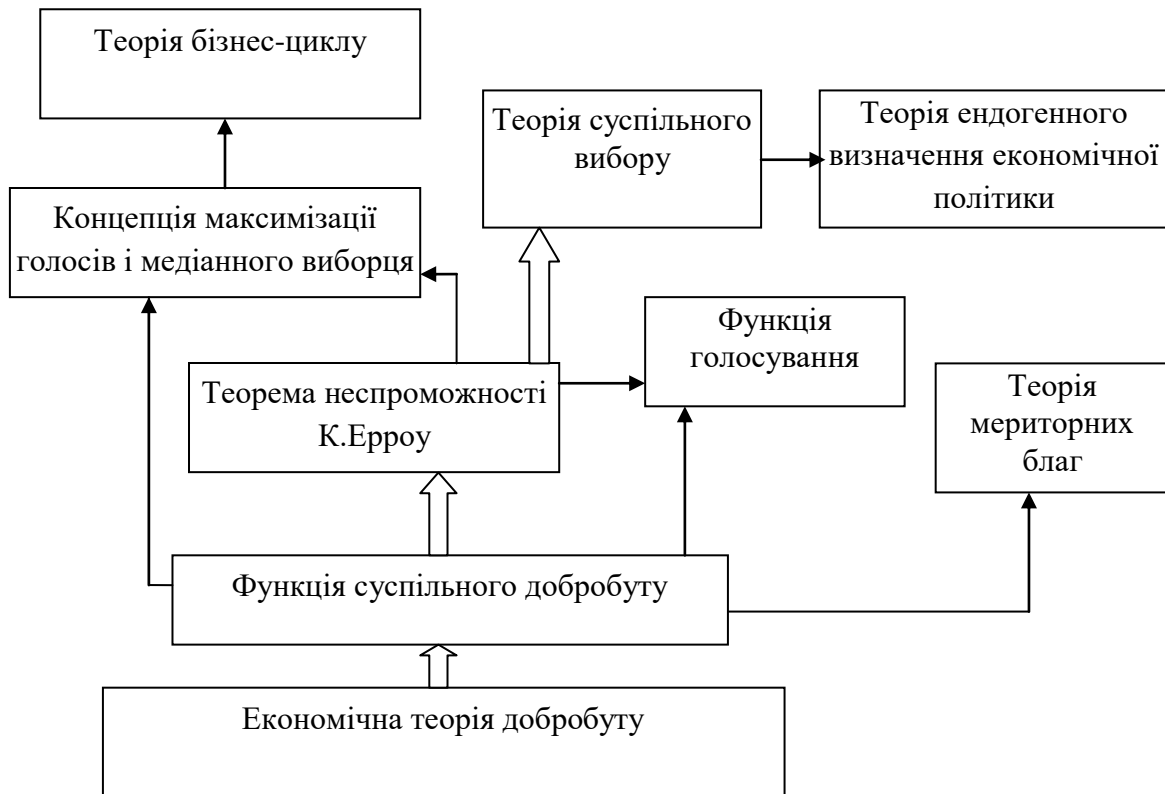


Рис. 1. 3. Формування нормативної теорії економічної політики

Джерело: розроблено автором

Отже, теорії, які були альтернативними до нормативної теорії у ХІХ – на поч. ХХ ст., зокрема теорія Ф. Ліста, теорія Дж. Кейнса, теорія ордолібералізму В. Ойкена, на сучасному етапі належать до мейнстриму теорій економічної політики. Ф. Лист у дослідженнях спирався на принципи націоналізму і «виховного протекціонізму» та наголошував на пріоритетності проведення довгострокової національної економічної політики: «Нація повинна жертвувати матеріальними багатствами і переносити ... позбавлення для здобуття розумових і соціальних сил заради вигоди в майбутньому» [94]. Особливістю методології Ф. Ліста у дослідженні економічної політики було врахування інституційних факторів, але при цьому дослідник негативно ставився до протекціоністського захисту сільського господарства, оскільки це, на його

думку, призведе до зростання цін на сировину і продукти харчування, що матиме негативні наслідки в промисловості.

Погляди Дж. Кейнса започаткували макроекономічний рівень досліджень економічної політики. Відмінністю методології Дж. Кейнса стало абстрагування від питань цінності, конкуренції, поведінки споживача, що дало можливість відмовитися від принципів оптимізації і методологічного індивідуалізму як основних передумов при виведенні функцій економічних змінних і побудові економічних моделей. Дж. Кейнс довів, що ринкова економіка є внутрішньо нестабільною та потребує проведення активної державної економічної політики.

Представник орділібералізму В.Ойкен розглядав економічну політику як функцію економічних порядків. Узагальнюючи історичну практику, В. Ойкен пропонував доповнити типологію економічних політик поряд із вже відомими ліберальною і планово-централізованою політикою, політикою конкурентного порядку і точковою політикою. Політика конкурентного порядку має на меті знаходження компромісу між ринком і плановим господарством, зокрема політику забезпечення повної зайнятості, перерозподіл доходів, розвиток конкуренції, кон'юнктурне регулювання. До змісту точкової економічної політики В. Ойкен включив систему політико-правових заходів, орієнтованих на розв'язання макроекономічних проблем та на захист конкретних сфер економіки [96].

Ще один напрям досліджень економічної політики на макрорівні сформувався внаслідок критичного аналізу інтерпретації кривої Філіпса. Дискусії з приводу необґрунтованості кривої вплинули на формування «теорії раціональних очікувань», представники якої Р.Е. Лукас, Т.Дж. Сарджент, Н. Уолліс визначали ефективність економічної політики держави інформаційною асиметрією між державою та іншими економічними суб'єктами. Це створило поштовх для розвитку неокласичної макроекономічної теорії економічної політики.

Однією з основних функцій держави у змішаній економіці є забезпечення надання суспільних благ, у зв'язку з чим виникла потреба у теоретичному дослідженні цієї діяльності. Р. Масгрейв започаткував теорію «мериторних благ», в якій нормативні установки суспільства доповнюють і «виправляють» поведінку індивідумів, не завжди здатних діяти собі на благо (Musgrave, 1959, Musgrave et al., 1994). Мериторні блага, як різновид суспільних благ, мають певні особливості: їх корисність споживачі не усвідомлюють повною мірою, як наслідок, попит на такі блага недостатній, їх обсяг є меншим з погляду суспільних інтересів. Якщо у випадку виробництва класичних суспільних благ державне регулювання обумовлено нездатністю ринкового механізму забезпечити алокацію ресурсів відповідно до індивідуальних уподобань суб'єктів ринку, то у випадку мериторних благ індивідуальні уподобання не є сформованими і, відповідно, завданням економічної політики є формування та регулювання цих уподобань.

В цілому сучасний етап розвитку теоретичних поглядів на економічну політику характеризується формуванням теорії суспільної економіки (Public Economics) як синтезу усіх основних підходів в економічній теорії – неокласичного, кейнсіанського, нового інституціоналізму. Об'єднує зазначені теорії предмет дослідження – блага, які повинна забезпечувати держава у яких масштабах та у якій кількості. Еволюцію теорій економічної політики подано в узагальненому вигляді на рисунку 1.4.

Отже, теорія суспільної економіки становить сучасний мейнстрим у дослідженнях економічної політики. Проведене дослідження дозволило визначити теоретичні засади економічної політики, які полягають у виявленні формування синтезованої теорії суспільної економіки як сучасної парадигми трансформації ОЕМ регуляторної політики.

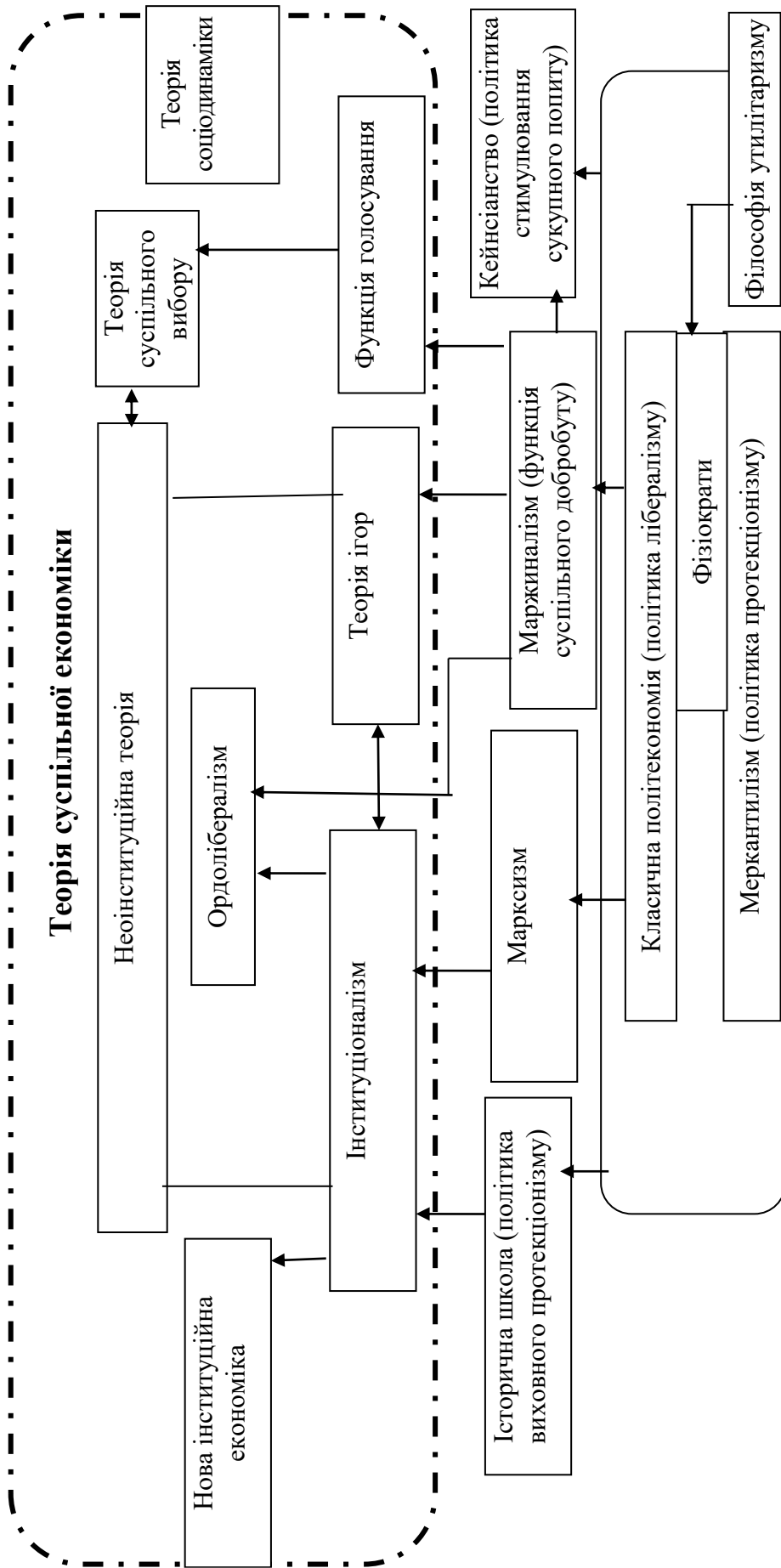


Рис. 1.4. Еволюція теорій економічної політики

Джерело: розроблено автором

Існують також новітні альтернативи мейнстриму, зокрема теорія О. Рубінштейна. О. Рубінштейн посилається на висловлювання К. Вікселля: «Якщо корисність для кожного окремого громадянина дорівнює нулю, то сукупна корисність для всіх членів суспільства дорівнюватиме лише нулю і нічому іншому» [97]. Вчений розглядає змішану економіку як проекцію на практику економічної теорії «третього шляху» і для обґрунтування власної позиції наводить вислів Дж. Б'юкенена: «...дві «великі альтернативи», *laissez-faire* і соціалізм, вмирають, і навряд чи можна чекати їх відродження». Власна теорія О. Рубінштейна – теорія економічної соціодинаміки, яку характеризують певні положення. По-перше, незважаючи на включення держави до звичайних суб'єктів ринку, це «незвичайний суб'єкт», незвичайність обумовлена відмінністю соціальної корисності від індивідуальної. Специфіка держави як учасника ринку не дає можливості підсумувати соціальну корисність шляхом додавання індивідуальних корисностей. По-друге, сучасний економічний суб'єкт, що замінив «гомо економікус», не може мати незмінних переваг, звідси випливає, що і соціальна та індивідуальні корисності перманентно змінюються [97].

Ці положення модифікують умови рівноваги у визначенні Парето-оптимуму. Функції корисності не є усталеними, неможливо досягти Парето-оптимуму, існує тільки можливість Парето-поліпшень. Якщо суб'єкт ринку, включаючи державу, переслідує в процесі обміну власні інтереси, то умови рівноваги виконуються, коли граничні витрати дорівнюють граничній індивідуальній та граничній соціальній корисності. Отже, економічна політика держави стає складовою і умовою досягнення рівноваги. Держава як носій «інтересу справедливості» сприяє досягненню рівноваги, за якої встановлюється одночасно оптимальне співвідношення між можливостями використання ресурсів, що належать економічним суб'єктам, і справедливістю в розподілі результатів їх використання. Спроба домогтися більшої справедливості при незмінному висхідному розподілі ресурсів порушує Парето-оптимум і обумовлює неефективне використання ресурсів. Отже, Парето-

оптимум у такому трактуванні існує лише як ідеальна конструкція, прагнення до якої – сутність розвитку. При цьому поточні Парето-поліпшення забезпечують такий розподіл ресурсів, коли поліпшення добробуту одних учасників ринку не погіршує добробуту інших суб'єктів.

1.3. Сутність та місце регуляторної політики в системі державного регулювання економіки

Як було зазначено, з економічного погляду, економічна політика держави – це конкретний прояв діяльності держави в економіці, спрямований на реалізацію пріоритетних цілей і вибір засобів їх досягнення, виходячи з мікро- та макроінституційних умов функціонування економіки та наявних соціальних проблем суспільства. Юридичний аспект економічної політики відображено у Господарському кодексі України. Аграрну політику в Україні визначено як складову структурно-галузевої політики [78].

В історичній ретроспективі теоретичні розробки аграрної політики та їх практичне втілення відбувалися у напрямі вирішення аграрного та продовольчого питань. Аграрне питання, за словами О. Чаянова, – це питання про землю та земельні порядки, тобто про відносини власності [98, с. 20].

Разом з тим, як зазначає О. Скидан, досвід провідних країн відображає той факт, що вирішення продовольчого питання в країні можливе виключно шляхом вирішення аграрного питання [99].

Дослідження аграрної політики здійснювали у межах багатьох економічних теорій. Так французька школа розглядає термін «аграрна політика» у широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні аграрна політика представлена такими напрямками, як: політика розвитку аграрного сектора; продовольча політика, що стосується споживання продуктів харчування; соціальна підтримка населення.

У вузькому розумінні аграрна політика – це інституційний компроміс, що є узагальненням трьох «угод»: «територіальної угоди», що має в основі систему соціального контролю зі сторони держави, яка підтримує ту чи іншу форму організації сільськогосподарського виробництва; «бюджетної угоди», обумовленої системою доходів і видатків на сільське господарство; «політичної угоди» як форми співробітництва держави і професійних організацій [100, с. 39].

Відповідно до методики Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), аграрна політика поділяється на сільськогосподарську політику (на користь виробників) і продовольчу (на користь споживачів).

Серед вітчизняних фахівців питання формування, проведення, оцінювання ефективності здійснених заходів досліджували В. Амбросов, Л. Вдовенко, В. Галушко, П. Гайдуцький, А. Діброва, Л. Діброва, О. Гудзь, М. Демьяненко, Б. Пасхавер, О. Могільний, П. Саблук, О. Скідан, В. Онегіна, О. Шубравська, О. Ульянченко та інші науковці.

Як зазначає П. Гайдуцький, до початку 2000-х років аграрна політика була спрямована на ринкову трансформацію аграрного сектора, зупинення аграрної кризи і стабілізацію сільськогосподарського виробництва. Цієї мети здебільшого досягнуто [101]. Тому Україні потрібна нова аграрна політика, яка б мала стратегічний та системний характер, соціальну спрямованість та відповідала принципам сталого розвитку. При цьому необхідно використовувати позитивний закордонний досвід аграрної політики з урахуванням економічної ситуації та інших складників розвитку українського суспільства.

Сучасні погляди науковців на проведення аграрної політики проаналізувала та узагальнила В. Онегіна. Відповідно до запропонованої класифікації, яка заснована на систематизації Р. Натсона, Дж. Пенна, Б. Фоінчбауха, виділено прихильників вільного ринку, гуманітаріїв, аграрних фундаменталістів, стабілізаторів та регуляторів.

Науковець також посилається на класифікацію Р. Карсона, У. Томаса, Дж. Хекта, відповідно до якої погляди щодо проведення аграрної політики

поділяються на радикальні, консервативні та ліберальні. В. Онегіна також доповнює та систематизує основні положення традиційної, нової аграрної парадигми, парадигми мультифункціонального та глобального сільського господарства, які виділив Т. Джозлінг.

Як зауважує В. Онегіна, серед вітчизняних фахівців немає єдності думок щодо необхідності та доцільності проведення аграрної політики. Так В. Амбросов, Ю. Білик, П. Саблук та інші вважають державне регулювання важливою передумовою розвитку аграрного сектора, але поширеною є й інша позиція, відповідно до якої аграрний сектор є складовою загальної економічної системи, тому для вирішення проблем цього сектору достатньо інструментів, спрямованих на вирішення загальних, а не тільки аграрних питань [18].

У нашому дослідженні ми поділяємо погляди тих науковців, які вважають, що у сільському господарстві ринковий механізм внаслідок об'єктивних причин (таких як неповнота ресурсних ринків, недосконала конкуренція в галузях, які є постачальниками матеріальних ресурсів та споживачами аграрної продукції, неповнота інформації та зовнішні ефекти) не забезпечує ефективні умови відтворення ресурсів галузі, максимізацію суспільного добробуту та продовольчу безпеку.

Визначивши місце, роль та теоретичні основи проведення економічної політики в цілому та аграрної зокрема, необхідно перейти до аналізу регуляторної політики.

Деякі вітчизняні дослідники не розмежовують категорії «державне регулювання економіки», «економічна політика держави» та «державна регуляторна політика» і, відповідно, використовують ці категорії як синоніми [102].

Але юридичний зміст державної регуляторної політики визначений відповідним Законом [103]. Згідно з цим Законом, державна регуляторна політика, як напрям державної політики, спрямована на: вдосконалення правового регулювання господарських відносин; вдосконалення адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та

суб'єктами господарювання; недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів; зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання; усунення перешкод для розвитку господарської діяльності. Ключовими складовими регуляторної політики є: а) доступ зацікавлених груп до проекту рішення та регламентація умов попереднього оприлюднення для проведення публічних консультацій, отримання зауважень та пропозицій; б) якісний та кількісний аналіз можливого впливу рішення на сектори держави, бізнесу та громадськості; в) оцінка результативності рішення; г) його періодичний перегляд.

Автори концепції Державної регуляторної політики визначають як юридичний, так і економічний зміст державної регуляторної політики — це постійна та цілеспрямована діяльність органів влади, яка має на меті встановити оптимальне державне регулювання в економічній та соціальній сферах, забезпечити виконуваність, чіткість та прозорість регуляторних актів, а також зниження витрат на їх виконання. Це процес переорієнтації діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на запровадження таких засад, які відображають збалансоване співвідношення регуляторних актів і тих суспільних відносин, які вони регулюють. Державна регуляторна політика має зменшити втручання органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в діяльність суб'єктів господарювання, усунути правові, адміністративні, економічні та організаційні перешкоди в розвитку господарської діяльності. Державна регуляторна політика є частиною загальної політики України, спрямованої на забезпечення умов сталого економічного зростання та вдосконалення механізмів державного управління. Також автори Концепції зазначають, що ефективне державне регулювання має базуватися на принципах доконечності, ефективності, справедливості, послідовності, прозорості та простоти регуляторного акту [104].

О. Юлдашев звертає увагу на те, що термін «регуляторна політика (регуляторний акт)» використовується у політичних документах, спеціальній літературі та у нормативних актах у трьох значеннях: широкому, спеціальному,

нормативному. У першому (широкому) значенні він вживається для позначення будь якого-напрям законодавчої діяльності, оскільки властивість «регулювати» притаманна праву взагалі. У другому (спеціальному) значенні цей термін застосовується для ідентифікації державної політики в галузі підприємництва. І нарешті, згідно із Законом України від 11 вересня 2003 р. «Про засади державної регуляторної політики», під терміном «регуляторна політика» (нормативне значення) мають на увазі напрям політики держави, спрямований на вдосконалення господарських та адміністративних відносин у сфері господарювання [105].

Д. Душейко вважає, що регуляторну політику також можна визначити як інституціональну політику у сфері економічних відносин. Розгляд регуляторної політики з позицій інституціоналізму найбільше відповідає природі її складових та відкриває ширші перспективи для її вивчення, розробки та впровадження. Регуляторна політика, доводить науковець, – це практична реалізація ідей інституціоналізму щодо встановлення найкращих правил гри для національної економіки. Розбіжності між термінами «регуляторна політика» та «інституціональна політика» полягають у тому, що інституціональна політика – це «заходи, які проводяться державою, дії з формування нових, усунення старих або трансформації наявних власницьких, трудових, фінансових, соціальних та інших економічних інститутів» [106]. Таке визначення є ширшим стосовно регуляторної політики, наголошує Д. Душейко, тому регуляторну політику можна вважати категорією уточнення щодо інституціональної політики, категорією, яка обмежує вивчення процесу інституціоналізації сферою економічної діяльності. Погоджуючись із наявністю інституційної складової, зауважимо, що ототожнення регуляторної та інституційної політики є недоцільним внаслідок того, що інститути та інституції функціонують в економічній сфері та впливають на економічну діяльність, тому необхідно враховувати функціональну складову, яку містить регуляторна політика [106].

Д. Стеченко як мету державної регуляторної політики визначає забезпечення ефективного впливу держави на економічні та соціальні процеси, оптимізації адміністративно-правового регулювання економічних відносин. Вплив державного регулювання здійснюється на основі встановлення і дії таких принципів, за яких процес створення нового регуляторного акту максимально відповідав би потребам суспільства і підтримувався адекватними заходами державного забезпечення [107].

Автори навчального посібника визначають регуляторну політику як пов'язаний у єдиний механізм комплекс принципів, процедур і шаблонів, що використовуються в процесі підготовки й прийняття державних рішень для покращення їх якості та ефективності; але таке визначення відображає юридичний бік цього явища та не враховує вплив регуляторної політики на функціонування соціально-економічної системи, тобто не відображає її кінцеву мету [108].

А. Глушко вважає, що зміст регуляторної політики розкривається через її функції, до яких належать:

1. Формування системи оптимального державного управління в економічній та соціальній сферах.
2. Удосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.
3. Гарантування прийняття економічно доцільних та ефективних регуляторних актів.
4. Сприяння усуненню адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку господарської діяльності.
5. Забезпечення досягнення економічної та соціальної ефективності на макрорівні та стабільного розвитку національної економіки.

Перелічені функції регуляторної політики формують цілісне уявлення про необхідність та важливість підвищення ефективності регуляторних процесів у національній економіці. Адже реалізація регуляторної політики

передбачає виконання як економічної, так і соціальної функції. Суть економічної функції полягає у створенні умов для розвитку господарської діяльності і, відповідно, економічного зростання національної економіки. Соціальна функція спрямована на задоволення потреб та підвищення рівня добробуту населення [109].

Ш.А. Монтен визначає регуляторну політику як процес: «Регуляторна політика є систематичною розробкою і застосуванням загальнодержавних засобів та інститутів з метою формування методів використання державою своїх регуляторних повноважень» [110]. Таке тлумачення акцентує увагу на загальнодержавному рівні проведення регуляторної політики і не передбачає можливості регіональних органів влади та стейкхолдерів брати участь у її формуванні та реалізації.

У дискусіях, доповідях та аналітичних звітах ОЕСР термін «регуляторна політика» передбачає досягнення наголошених цілей політики з використанням правових та адміністративних інструментів. Термін «регулювання» економісти і політологи застосовують у більш широкому значенні: отримання результатів від застосування політики [108].

У сучасних дослідженнях, присвячених регуляторній політиці, немає інтегрального погляду щодо визначення «регуляторної політики» як економічної категорії, а отже, як наслідок, немає чітко визначених сфери її застосування та показників ефективності. Серед досліджень, присвячених цій проблематиці, заслуговує на увагу ґрунтовний та всебічний аналіз наявних визначень регуляторної політики, проведений І. Колупаєвою. Науковець зауважує, що більшість визначень регуляторної політики має вузьку, переважно галузеву спрямованість. Автор також пропонує власне визначення регуляторної політики як напряму державної політики, що передбачає синтез правового та економічного регулювання відносин між суб'єктами підприємницької діяльності, а також адміністративних та економічних відносин між регуляторними органами та іншими органами влади й суб'єктами

підприємництва, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та використання податкових важелів як основного інструменту державного регулювання, який спрямований на стимулювання легальної господарської діяльності суб'єктів господарювання та детінізації бізнесу [112]. Таке визначення, на наш погляд, не враховує наявності стратегічної мети регулювання державою економічних процесів – оптимізацію функціонування ринкового механізму для максимізації суспільного добробуту. Тут її заміщено стимулюванням легальної господарської діяльності та детінізацією бізнесу. До того ж регуляторна політика дещо ототожнюється із бюджетно-податковою: як основний інструмент виступають податкові важелі.

Вважаємо, кожний із варіантів тлумачення категорії «регуляторна політика» є доцільним на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні її використання, тобто у кожному разі те чи інше тлумачення регуляторної політики повинно мати відповідне методологічне обґрунтування.

Пропонуємо визначати регуляторну політику у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні регуляторна політика – сукупність напрямів, форм, принципів, методів, інструментів, які застосовує держава у процесі державного регулювання економіки з метою досягнення цілей сталого розвитку. У вузькому розумінні регуляторна політика – складова та самостійний напрям економічної політики, який спрямований на реалізацію стратегічних і тактичних пріоритетів ДРЕ на конкретному етапі шляхом визначення економіко-правових основ господарських та адміністративних відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування, стейкхолдерів через застосування принципів, методів, інструментів, які є формоутворюючими для побудови інституційної матриці ДРЕ та узгоджують взаємодію його суб'єктів.

У наведеному тлумаченні регуляторної політики у вузькому розумінні регуляторна політика розглядається не в цілому, а диференційовано: як

сукупність економічних, організаційних, правових відносин між державними органами, що мають законодавчо закріплені повноваження, та суб'єктами (стейкхолдерами) щодо формування та запровадження правил та процедур, які визначають порядок та умови реалізації економічної діяльності.

Ці повноваження здійснюються за допомогою відповідних методів із використанням правових, адміністративних, економічних інструментів, що впливають на поведінку стейкхолдерів, умови здійснення економічної діяльності.

Вузьке розуміння регуляторної політики близьке до правового змісту державної регуляторної політики, визначеного Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [103]. Але наведене тлумачення містить уточнення щодо мети, суб'єктів, а також уточнює економічну складову поняття «регуляторного акту», під яким розуміється офіційний документ, що визначає умови здійснення економічної діяльності та взаємодії між суб'єктами економіки (стейкхолдерами).

Об'єктом поточного дослідження є регуляторна політика у вузькому розумінні. Регуляторну складову містять всі напрями економічної політики держави, водночас регуляторна політика є відносно самостійною формою державного регулювання економіки, заснованою на використанні таких інструментів, як нормативно-правові акти, що встановлюють обов'язки та права громадян і суб'єктів господарської діяльності (стейкхолдерів), насамперед передбачають: правила та процедури щодо входження на ринок та виходу з нього суб'єктів господарської діяльності, їх створення та ліквідацію; дозвільну систему на впровадження певного виду господарської діяльності; правила та процедури, що регламентують певні види економічної діяльності, регулювання безпеки та якості продукції; контроль за обов'язковими відрахуваннями до бюджетів і державних цільових фондів; правила отримання фінансової підтримки за кошти державного бюджету, правила використання ресурсів.

Запропоноване визначення регуляторної політики дає змогу розмежувати використання терміна в економічному та правовому аспектах, також

використовувати його як для аналізу впливу на економічну діяльність в цілому, так і з урахуванням специфіки певної галузі економіки.

Роль регуляторної політики розкривають виконувані нею функції, до яких належать:

- забезпечення прозорості у визначенні дій держави щодо створення регуляторної структури;
- прийняття обґрунтованих та узгоджених рішень щодо забезпечення організаційно-правових умов економічної діяльності;
- створення регуляторної рівноваги шляхом використання методу порівняння граничних вигід і граничних витрат у зміні регуляторного середовища;
- надання можливості здійснювати планування та корегування економічної діяльності стейкхолдерами шляхом прийняття передбачуваних та несуперечливих офіційних документів з боку держави;
- адаптація заходів та мети економічної політики як актуального прояву ДРЕ з урахуванням зміни поточної економічної та соціальної кон'юнктури при дотриманні стратегічних пріоритетів.

Виокремлення функцій регуляторної політики на теоретичному рівні створює підґрунтя для розуміння економічної політики як:

- лінійного процесу, результативність якого визначається чіткими цілями, наявністю необхідних ресурсів і організаційних структур, системою координації діяльності суб'єктів, залучених до процесу здійснення політики;
- комплексу дій державних органів, пов'язаних із адаптацією до умов і завдань, які необхідно розв'язувати, необхідністю узгодження інтересів суб'єктів;
- діяльності за формальними правилами, процес визначення яких є складником формування політики держави.

У прикладному аспекті виконання означених функцій сприятиме підвищенню ефективності ДРЕ, а отже, досягненню цілей сталого розвитку.

Завдання розбудови регуляторної політики було одним із ключових у процесі реформування ДРЕ в цілому у розвинутих країнах протягом останніх десятиліть. У змісті державного регулювання відбулися суттєві зміни. Якщо спочатку йшлося про скорочення масштабів регулювання, то згодом сформувався більш виважений підхід, який передбачав скасування, запровадження знову та підвищення ефективності регулювання. Висхідні положення регуляторної політики ґрунтувалися на припущенні, що зміни по суті є епізодичними, спрямованими на розбудову певної ідеальної регуляторної структури переважно шляхом не системних, а одиничних змін. Але практичний досвід виявив обмеженість такого підходу, що обумовило формування цілісної концепції регуляторної політики. Така концепція розглядала процес реформування регуляторної політики як динамічний, інтегрований у розроблення та реалізацію державної економічної політики в цілому. Так само, як інші види політики держави, наприклад, бюджетно-податкова або грошово-кредитна, регуляторна політика є одним із напрямів ДРЕ, що здійснюється на постійній основі. Але, як наголошує Н. Малишев, історія регулювання – це не історія послідовної державної стратегії, це скоріше історія реагування на цілі, вимоги, що змінюються, в різних країнах, галузях, у тому числі під впливом політичних факторів [113].

Збільшення масштабів, розширення сфери регуляторних дій держави протягом ХХ ст. привели до того, що зміни в економічному середовищі виявили витрати, пов'язані з не завжди ефективними, постійно зростаючими регуляторними структурами. Але складність проведення реформи регулювання, невизначеність очікуваних результатів, відсутність координації заходів за різними напрямками політики держави, відсутність перегляду, оновлення або усунення неефективних видів регулювання стримували проведення реформ. Як зазначає Н. Малишев, зацікавлені кола блокували проведення реформи у випадку, коли видатки зацікавленої групи перевищували вигоди суспільства. Більшість державних службовців не були готові оцінювати приховані витрати

на регулювання або забезпечити виконання регуляторних повноважень послідовно та ефективно з погляду витрат на їх здійснення [113].

У розвинутих країнах збільшувалася кількість регуляторних повноважень, які здійснювалися на наднаціональному рівні, що, в свою чергу, приводило до збільшення кількості суперечливих або дублюючих регуляторних актів, тому що не було узгодженості дій між різними рівнями регуляторної влади. Сукупність дії цих факторів обумовила виникнення такого явища, як регуляторна інфляція – тенденція до збільшення регуляторних повноважень та відповідної кількості регуляторних актів, у тому числі із суперечливими положеннями, які знижували ефективність ДРЕ. Це, в свою чергу, актуалізувало питання проведення регуляторних реформ.

У процесі формування та реалізації регуляторної політики важливе місце займають принципи. Принцип (лат. *princĭpĭum* – основа) – це твердження, яке сприймається як головне, важливе, суттєве, неодмінне або принаймні бажане. З погляду фундаментальної науки – це загальні вимоги до побудови теорії, сформульовані як те первинне, що лежить в основі певної сукупності фактів. При характеристиці різноманітних систем принципи відображають ті складові, що відповідають за ефективне функціонування системи, без яких вона не виконувала би свого призначення. Принципи обираються не довільно, а формуються в процесі пошуку істини, а тому можуть виникати, змінюватися і застарівати [114]. На думку В. Онегіної, принципи – це ті вимоги, які визначає суспільство і яким має відповідати побудова та функціонування системи ДРЕ з метою забезпечення її відповідності субстанціональній раціональності [18].

О. Могильний зауважує, що принципи є каркасом при моделюванні елементів організаційно-економічного механізму державного регулювання, забезпечення його цілісності та взаємодії всіх його складових [115].

Правове закріплення принципів регуляторної політики має прикладну спрямованість. Відповідно до чинного законодавства, принципами державної регуляторної політики є:

- доцільність – обґрунтування необхідності державного регулювання господарських відносин із метою вирішення існуючої проблеми;

- адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам із урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

- ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

- збалансованість – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

- передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам із підготовки проектів регуляторних актів, що дає змогу суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

- прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності [116].

Безпосередньо принципи регуляторної політики аналізує О. Жулінська. Науковець провела порівняльний аналіз принципів, задекларованих українським законодавством, та принципів, на яких ґрунтується регуляторна політика країн-членів ЄС. О. Жулінська акцентує увагу на необхідності доповнення принципів державної регуляторної політики принципами відповідальності та активізації участі громадськості в регуляторній діяльності [117].

Автори концепції Державної регуляторної політики зазначають, що ефективне державне регулювання має базуватися на принципах доконечності,

ефективності, справедливості, послідовності, прозорості та простоти регуляторного акту [118].

Н. Осадча та В. Ляшенко доповнили принципи, визначені чинним законодавством, такими: швидкість – реагування на нові зміни в законодавчій базі; гнучкість – пристосування до вимог ринку; об’єктивність – врахування інтересів усіх суб’єктів підприємницької діяльності [119].

В свою чергу, І. Колупаєва вважає за необхідне враховувати такі принципи, як принцип наукової обґрунтованості та принцип компетентності [120].

Узагальнення принципів регуляторної політики, що містить чинне законодавство України, принципів, які пропонують додати вітчизняні фахівці, та закордонний досвід застосування принципів регуляторної політики наведено у таблиці 1.5. Порівняльний аналіз принципів дає змогу зробити такі висновки: переважна більшість принципів, задекларованих в українському законодавстві, в цілому узгоджується із принципами регуляторної політики, наголошеними у провідних країнах та визначених міжнародними інституціями. Принципи, якими пропонується доповнити вже існуючі, частково вже містяться у Законі (наприклад, ефективність, прозорість). Деякі з принципів, які пропонують науковці, містяться у Законі під іншими назвами, наприклад, принцип об’єктивності за своїм змістом відповідає принципу збалансованості. Окремі принципи не узгоджуються із вже існуючими та не відповідають меті регуляторної політики, так принцип швидкості суперечить принципу передбачуваності.

Вважаємо, що пропозиції удосконалення існуючих принципів регуляторної політики є доречними, оскільки вони є важливою передумовою її ефективності, але першочерговим завданням є забезпечення відповідності реальної регуляторної політики принципам, що містяться у законодавстві, без чого всі доповнення до існуючих принципів втрачають сенс.

Таблиця 1.5

Узагальнення принципів регуляторної політики в країнах світу та Україні

Країна				
Великобританія	ЄС	Канада	ОЕСР	Україна
Принципи				
<ul style="list-style-type: none"> - пропорційність - відповідальність - послідовність - прозорість - адресність 	<ul style="list-style-type: none"> - необхідність - пропорційність - субсидиарність - прозорість - відповідальність - доступність - простота 	<ul style="list-style-type: none"> - результативність - економічна - ефективність - своєчасність - прозорість - відповідальність 	<ul style="list-style-type: none"> - пропорційність - субсидиарність - прозорість - відповідальність - доступність - простота 	<p><i>Відповідно до чинного законодавства</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - доцільність - адекватність - ефективність - збалансованість - передбачуваність - прозорість <p><i>Пропоновані</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - відповідальність - участь громадськості - доконечність - ефективність - справедливність - послідовність - прозорість - простота - швидкість - гнучкість - об'єктивність - наукова обґрунтованість - компетентність

Джерело: складено на основі [116, 118, 119, 120]

Методи регуляторної політики обумовлюють специфіку та особливості даного напрямку ДРЕ. Методи класифікуються за формами впливу (прямі, непрямі), за способом впливу (правові, адміністративні), за обов'язковістю дотримання вимог (імперативні та рекомендаційні); за суб'єктами впливу (екзогенні та ендогенні); за ступенем впливу (загальні та селективні); за рівнем впливу (місцеві, національні, наднаціональні).

Методи реалізуються через інструменти, тобто елементи, використання яких дає можливість впливати на об'єкти та поведінку стейкхолдерів. Специфічними інструментами регуляторної політики є регуляторні акти, які

визначають «обов'язкову процедуру або обмеження, яких де-факто необхідно дотримуватися з метою здійснення будь-якої ділової активності».

Одним із специфічних інструментів регуляторної політики є регуляторний акт – прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом [121].

Основними правовими ознаками регуляторного акту є:

- владно-організаційний характер;
- прийняття уповноваженим на це суб'єктом;
- встановлення загальних правил безособистісного характеру;
- багаторазове використання для всіх передбачених ним випадків;
- стабільність;
- збереження юридичної сили незалежно від виконання приписів у часі [121].

Отже, висновок, який випливає з наведеного визначення та відповідно до переліку основних ознак. По-перше, не кожний нормативно-правовий акт є регуляторним актом. Нормативно-правовий акт можна віднести до категорії регуляторних актів, якщо він містить положення, яке врегульовує господарські або адміністративні відносини між органом державної влади та суб'єктами

господарювання. По-друге, поняття регуляторного акту є ширшим за поняття нормативно-правового акту, оскільки до регуляторних актів можуть належати й інші офіційні письмові документи (наприклад, листи органів виконавчої влади). По-третє, переважній більшості регуляторних актів не притаманна така ознака, як стабільність.

Документи будуть вважатися регуляторним актом, якщо міститимуть положення, які:

- встановлюють, змінюють чи скасовують норми права, які визначають умови економічної діяльності та застосовуються неодноразово щодо невизначеного кола суб'єктів;
- спрямовані на правове регулювання економічних або адміністративних відносин між органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Названі положення та характеристики відображають економічний зміст регуляторного акту. Вважаємо, що сутнісними ознаками регуляторного акту, які характеризують його економічний зміст, є:

- акт (документ) має владно-організаційний характер;
- приймається уповноваженим на це суб'єктом;
- встановлює загальні правила безособистісного характеру;
- розрахований на багаторазове використання для всіх передбачених ним випадків.

Таким чином, державна регуляторна політика є системою взаємозалежних і взаємообумовлених принципів, мети, завдань, функцій, методів, інструментів, які будуть предметом подальшого дослідження.

Визначимо послідовність етапів розроблення та реалізації державної регуляторної політики:

1. Аналіз існуючих регуляторних умов у певній сфері економічної діяльності та визначення їх слабких та сильних сторін.
2. Визначення проблеми, що підлягає вирішенню, за допомогою методів та інструментів регуляторної політики.

3. Планування регуляторної політики у визначені законодавством строки. Пропозиції щодо розробки регуляторного акта можуть ініціювати регуляторні та уповноважені органи (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, наукові установи, консультативно-дорадчі органи).

4. Розроблення проекту регуляторного акта у передбачені чинним законодавством строки. Проект регуляторного акта має відповідати положенням нормотворчості, бути однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати його вимоги. Обов'язковою є підготовка аналізу регуляторного впливу та опублікування повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта в ЗМІ.

5. Оприлюднення проекту регуляторного акта та аналізу його регуляторного впливу протягом 5-ти робочих днів із дня оприлюднення повідомлення про оприлюднення.

6. Прийняття та опрацювання зауважень і пропозицій стейкхолдерів. Можуть застосовуватися різні форми громадського обговорення проекту та взаємодії з громадськістю, в тому числі фокус-групи, наради, робочі групи, громадські слухання, дистанційні обговорення за методом Делфі з метою вдосконалення громадських пропозицій.

7. Врахування зауважень стейкхолдерів, або обґрунтоване їх відхилення, або вдосконалення й узгодження пропозицій.

8. Погодження проекту регуляторного акта зі спеціально уповноваженим органом протягом місяця з дня одержання проекту.

9. Оприлюднення прийнятого регуляторного акта.

10. Базове відстеження результативності до дня набрання чинності регуляторним актом або набрання чинності більшістю його положень.

11. Набрання чинності регуляторним актом.

12. Відстеження результативності регуляторного акта. Повторне – через рік із дня набрання чинності. Періодичні – раз на кожні 3 роки.

13. Перегляд регуляторного акта за підсумками відстеження результативності на підставі аналізу звіту про відстеження результативності; за ініціативою органу, який прийняв цей акт.

Вважаємо, що однією із фундаментальних характеристик регуляторної політики (залежно від пріоритетності цілі, методів та інструментів) є універсальність або селективність. Універсальні заходи спрямовані на забезпечення економічного зростання, повної зайнятості та мінімізації рівня інфляції, тобто загальноекономічних цілей шляхом удосконалення регуляторних умов економічної діяльності: розвитку інфраструктури, податкової політики стимулювання інновацій, заохочення освоєння нових технологій шляхом залучення іноземних інвестицій.

Селективні заходи передбачають підтримку конкретних регіонів, галузей чи виробництв. Селективні заходи вимагають урахування регіональної та галузевої специфіки. Крім того, вони більшою мірою, ніж універсальні заходи, стимулюють поширення рентоорієнтованої поведінки. Але за допомогою тільки універсальних заходів не можна вирішити питання модернізації економіки, суттєво виправити структурні або територіальні диспропорції. Окремі фахівці, переважно інституційного напрямку економічної науки, дотримуються думки, що потреба у проведенні селективної політики тим сильніше, чим слабші ринкові інститути [122].

Вибіркова підтримка окремих галузей і регіонів відбувається як унаслідок дії об'єктивних факторів (територіальні, міжгалузеві відмінності у темпах розвитку, показниках ефективності, мультифункціональність сфери), так і під впливом боротьби галузевих, регіональних і політичних лобі. Дослідження, присвячені цьому питанню, доводять, що при рівній силі конкуруючих лобі і малих витратах лобіювання результат розподілу привілеїв та пільг не відрізняється від того, якого було би досягнуто при повній відсутності такого

явища, як лобіювання [123]. Однак, якщо фінансові можливості лобі різні, то субсидії, податкові пільги, митні збори тощо можуть створювати преференції не тим, хто міг би використовувати їх найбільш ефективно, а тим, хто може витратити більше коштів на їх лобіювання.

Аграрна сфера є прикладом поєднання універсальних та селективних форм регуляторної політики, що обумовлено: функціонуванням сфери як складової національної економіки (і у цьому сенсі застосування до неї загальних формальних правил, що визначають умови діяльності стейкхолдерів) та особливостями відтворення у цій сфері, що обумовлюють застосування селективних форм.

Державна регуляторна політика, яка здійснюється в аграрній сфері України, в останні роки спрямована на:

1) формування ефективної регуляторної системи на засадах державно-приватного партнерства, впровадження ризик-орієнтованого підходу при здійсненні державного контролю;

2) делегування частини повноважень із питань регулювання аграрного ринку саморегульованим галузевим і агропродуктовим об'єднанням та розширення їх участі у формуванні та реалізації державної аграрної політики;

3) зменшення регуляторного навантаження на агробізнес за рахунок максимального скорочення кількості дозволів та ліцензій. Попередній аналіз вказує на існування не менш як 125 дозвільних документів та процедур у сільському господарстві [124];

4) впровадження системи «єдиного вікна» з надання адміністративних послуг для представників аграрного бізнесу.

1.4. Еволюція концепцій регуляторної політики в аграрній сфері

На процес формулювання цілей регуляторної політики, визначення відповідних методів та інструментів їх досягнення впливають концепції, які закладають теоретичну основу певного напрямку ДРЕ. Протягом XIX-XX ст. цілеспрямованих теоретичних концепцій регуляторної політики не було, дослідження регуляторної політики здійснювали у межах дослідження економічної політики держави в цілому. Практичні заходи для здійснення регуляторної реформи відбулися на початку 70-х рр. XX ст., вони дали поштовх теоретичному осмисленню регуляторної політики як самостійної форми ДРЕ. Отже, виокремлення цього напрямку теоретичних досліджень зумовлено розвитком прикладного аспекту регуляторної політики, потребами створення теоретичного підґрунтя для реалізації регуляторних заходів держави.

Основне завдання теорій регулювання – обґрунтування того, чому держава обмежує свободу дій економічних суб'єктів, та прогнозування можливих наслідків прийняття рішень щодо регулювання. Теорії визначають, кому вигідне регулювання, у яких формах воно буде або вже здійснюється, які галузі ймовірно найбільше будуть регулюватися, а також надають практичні рекомендації для прийняття рішень у цій сфері.

Аналіз розвитку теорій регулювання дає змогу виокремити такі етапи цього процесу. На першому етапі регуляторна політика ще не набула специфічних ознак, розглядалася виключно як складова економічної політики держави, а отже, її дослідження базувалися на теорії суспільного інтересу А. Пігу (public interest theory), як і дослідження економічної політики в цілому. Теорія суспільного інтересу, припущеннями якої були: наявність провалів ринку, «доброзичливість» регулятора, ефективність політичного процесу та вибір ефективних інститутів регулювання – як підґрунтя регуляторної політики домінувала до початку 1960-х рр. У цей період уявлення про регулювання зазнали критичного аналізу. Було розроблено комплексний підхід, в межах

якого було сформовано теорію суспільної економіки (Public Economics). Теорія суспільної економіки обґрунтовує, що дерегулювання відбувається, по-перше, коли формуються та розвиваються більш ефективні ринкові інститути, які здатні забезпечити Парето-оптимум; по-друге, коли політики діють в інтересах суспільства або політичний процес є ефективним, а інформація про витрати та вигоди регулювання є доступною [125].

Але прикладні потреби регуляторної політики виявили, що теорія суспільної економіки не дає можливості визначити, як відбувається формування суспільних переваг і як ці переваги трансформуються у виробництво суспільних благ шляхом максимізації ефекту від регуляторних заходів. Теорія суспільного інтересу використовує нормативний аналіз для створення позитивної теорії, стверджуючи, що регулювання забезпечується у відповідь на суспільний попит із метою виправлення провалів ринку, але у межах теорії не існує гіпотези, яка піддається верифікації. Прогнози щодо очікуваного впливу певного впроваджуваного офіційного документа неможливі, особливо у випадку, коли зміни регуляторного середовища, що спричинили закони, будуть очікуваними з боку стейкхолдерів, вважають Ф. Кідланд та Е. Прескотт. Універсальність законодавчих актів приводить до їх неоднозначного впливу на економіку: з одного боку, переваги єдиних встановлених правил, а не повна необмежена свобода дій регуляторів є зрозумілими, а з другого боку, при цьому не враховується неоднорідність галузей, регіонів або фірм. Дж. Стігліц та Д. Саппінгтон висловили думку, що зазвичай інформація щодо прийняття оптимальних рішень регуляторами та процес прийняття офіційних документів не є ідеальними і, як результат, приймаються неефективні законодавчі акти, які згодом спонукують стейкхолдерів поводитися неефективно з погляду максимізації власних цільових функцій [126].

Новий погляд на процес регулювання (і, відповідно, другий етап у розвитку теорії регулювання) заклала праця Дж. Стіглера і К. Фрідленда,

присвячена дослідженню державного регулювання цін у виробництві електрики [127]. Науковці довели, що регулювання держави не зменшило ціни, вплив на прибуток виявився незначним і цінова дискримінація не була суттєво зменшена.

У подальшому дослідження у цьому напрямку показали, що більшість стейкхолдерів одержали переваги від зменшення обсягу регуляторних заходів держави. Так, дерегулювання у США підвищило добробут суспільства на 7-9 % від ВВП, підвищився також рівень зайнятості. Існують дослідження, які містять докази того, що темпи зростання продуктивності (TFP) сповільнилися упродовж 70-х рр. XX ст. у США саме у результаті підвищення вартості регулювання. Одночасно інші фахівці звертають увагу на те, що подекуди складно, якщо взагалі можливо, кількісно визначити переваги регулювання [127, с. 20].

Результати досліджень Дж. Стіглера і К. Фрідленда на теоретичному рівні довели, що прагнення до ефективного розподілу в окремій галузі або окремій сфері не підвищує ефективність економічної системи в цілому, якщо неефективний розподіл зберігається в інших сферах. Під впливом критичних зауважень теорію суспільного інтересу було модифіковано. У сучасному трактуванні вона стверджує, що регуляторні органи створюються на благо суспільства, але вони не завжди можуть досягти поставлених перед ними цілей через недосконалість власних дій.

Але й у модифікованому вигляді теорія не завжди пояснювала реальний перебіг процесів і не пропонувала механізму, за допомогою якого суспільна думка могла бути врахована під час розроблення та прийняття законодавчих актів. Незважаючи на критику, положення теорії суспільного інтересу використовується для обґрунтування регуляторної політики держави. Але внаслідок наведених зауважень поширення набула теорія приватного інтересу, відповідно до якої регулятори не мають достатньої інформації щодо ринкової ситуації та поведінки

стейкхолдерів, а стейкхолдери намагаються досягти власних цілей (реалізувати інтереси), які необов'язково збігаються із суспільними інтересами.

Модифікацією теорії приватного інтересу є теорія захоплення (capture theory), яка припускає, що інституції, створені для регулювання, «захоплені» виробниками певної галузі або сектору. Теорія захоплення ствержує, що насправді пріоритетними є інтереси виробників промислового сектору, а не максимізація суспільного добробуту. Регуляторні органи задовольняють інтереси промисловості, діяльність якої вони регулюють. Аналогічні теорії було висунуто в рамках політології, але політологічні теорії регулювання підкреслюють ідеологічну мотивацію регулювання, його політичні та адміністративні аспекти. Результати емпіричних досліджень виявили таку закономірність: регулювання захищає інтереси виробника і збільшує прибутки промисловості. Теорія захоплення стверджує, що із часом регуляторний орган переходить під контроль промисловості. Моделі, засновані на теорії захоплення, визнають конкурентний попит з боку стейкхолдерів на регуляторну політику та регуляторні органи.

Основні висновки теорії захоплення узагальнив у межах політологічної теорії В. Джордан, який зауважив, що розрахунки Дж. Стіглера та К. Фрідленда у галузі електроенергетики не розповсюджувалися на всі форми регулювання [128]. Однак у низці прикладів регулювання існували спільні риси: регулювання здійснювалося щодо галузей промисловості, у яких відсутня чиста монополія (наприклад, наземний та повітряний транспорт); в усіх випадках регулювання приводило до підвищення цін і скорочення кількості конкурентів. Таким чином, В. Джордан зробив висновок, який збігається із положеннями теорії захоплення: регулювання відповідає інтересам виробників.

Також судження про те, що регулювання задовольняє інтереси регульованого виробництва, висловлювали і політологи [129]. Політологічні теорії регулювання передбачають особливе місце для політичних еліт у процесі регулювання. Так, відповідно до теорії еліт, народні маси апатичні,

неправильно інформовані про політичний процес, тому суспільна думка формується нечисленними елітами. Рішення про регулювання не стосуються попиту, що формується з боку населення або промисловості (за винятком випадків, у яких представники окремих галузей промисловості є представниками правлячої еліти). Політологія не вважає інтереси промисловості монолітними: спостерігається протистояння інтересів великих і дрібних представників всередині однієї сфери виробництва.

Окрім сильних сторін, таких як визнання та пояснення конкурентного попиту з боку стейкхолдерів на регуляторну політику та регуляторні інститути, використання інструментів та інституцій регуляторної політики у власних інтересах окремими групами, теорія захоплення має і слабкі сторони. По-перше, вона не пояснює, як регулювання підпадає під контроль промислових виробників, а не інших зацікавлених груп (наприклад, профспілок або споживачів). По-друге, не пояснює випадки, у яких регуляторна політика не підтримувалася підприємствами та призводила до зниження їхніх прибутків. По-третє, не пояснює, чому у значній кількості галузей відбулося дерегулювання.

Підводячи підсумок, можна зазначити, що регулювання не завжди пов'язане із провалами ринку (що суперечить теорії суспільного інтересу) і не завжди захищає виключно інтереси виробників (що суперечить теорії захоплення). Залежно від конкретних умов, результатом регулювання може бути зміна добробуту окремих зацікавлених груп (стейкхолдерів).

Третій етап у розвитку теорій регулювання обумовлений необхідністю пояснення не тільки доцільності регулювання, але й феномену дерегулювання певних галузей або економіки в цілому. Також теоретичного обґрунтування потребували пропорції співвідношення між використанням інструментів та процедур економічного, соціального, інформаційного регулювання. Теорією, яка надавала відповіді на означені запитання, стала теорія економічного регулювання (theory of economic regulation), основи якої були закладені також у статті

Дж. Стіглера у 1971 р. і фактично враховували елементи теорії суспільного інтересу. Подальший розвиток економічна теорія регулювання одержала у працях С. Пелтцмана [139]. Елементом новизни цієї теорії є інтеграція аналізу поведінки суб'єктів на політичному ринку з економічним аналізом. Політики, як і всі інші учасники економічного процесу, виходять із максимізації корисності, відповідно, зацікавлені групи можуть впливати на результати процесу регулювання, забезпечуючи фінансову або іншу підтримку політикам.

Основні постулати економічної теорії регулювання такі:

- процес розроблення та реалізації регуляторної політики є боротьбою між зацікавленими групами за одержання вигідного регулювання. Поведінка стейкхолдерів є раціональною та спрямована на максимізацію власних цільових функцій. Регуляторна політика формується відповідно до законів попиту та пропозиції;

- невеликі та краще організовані групи (виробники) одержують від регулювання більше переваг, ніж великі групи з нечіткими інтересами (споживачі);

- привабливими для регулювання є галузі, структура яких близька до умов досконалої або монополістичної конкуренції, тому що, згідно з теорією картелів, ринкова влада, в свою чергу, здатна впливати на криві попиту та пропозиції регулювання;

- оскільки визначальною функцією регулювання є перерозподіл добробуту в суспільстві, процес регулювання чутливий до чистих витрат. Політичні рішення, що призводять до зниження суспільного добробуту, прийматися не будуть, оскільки вони знижують загальну вигоду від регулювання. У зв'язку з цим регулювання є більш імовірним за наявності провалів ринку.

Економічна теорія регулювання виділяє чотири напрями державної регуляторної політики, у яких можуть бути зацікавлені окремі групи: надання субсидій, контроль над появою нових конкурентів, регулювання діяльності

виробників благ-субститутів і комплементарних благ, фіксування цін. Основний висновок економічної теорії регулювання Дж. Стіглера полягає в тому, що процес регулювання відображає попит на регулювання з боку зацікавлених груп, що беруть участь у політичному процесі, а ухвалені політичні рішення – це рівновага, якої досягнуто у процесі взаємодії між групами.

До теорії регулювання також висувають критичні зауваження: теорія не створює можливості прогнозувати, який розмір групи є оптимальним для одержання вигід від регулювання, не враховує можливості громадськості впливати на здатність зацікавлених груп маніпулювати політичним процесом; вважає політиків пасивними учасниками процесу, хоча вони активно шукають виборців і кошти на передвиборчі кампанії; у випадках регулювання сфер охорони здоров'я, національної безпеки, охорони навколишнього середовища, захисту прав споживачів добре організовані виробники не завжди можуть протистояти прийняттю несприятливих для них регуляторних рішень. Тим не менш, економічна теорія регулювання, запропонована Дж. Стіглером і його послідовниками, набула поширення серед економістів-теоретиків.

Також судження про те, що регулювання задовольняє інтереси регульованого виробництва, висловлювали і політологи [129]. Політологічні теорії регулювання передбачають особливе місце для політичних еліт у процесі регулювання. Так, відповідно до теорії еліт, народні маси апатичні, неправильно інформовані про політичний процес, тому суспільну думку формують еліти. Рішення про регулювання не стосуються попиту, що формується з боку споживачів або промисловості (за винятком випадків, у яких представники окремих галузей промисловості є представниками правлячої еліти). Політологія не вважає інтереси промисловості монолітними: спостерігається протистояння інтересів великих і дрібних представників всередині галузі або сфери.

Деякі дослідники вважають, що всі підходи, запропоновані в рамках економічної науки та політології, є вузьким поглядом на проблему

регулювання, та пропонують синтезовані теорії регулювання, що сполучають емпіричні розрахунки та спостереження економічної та політичної науки. Прикладом такої синтезованої теорії є концепція К. Мейера, який критикує політологічні теорії за складність, що обмежує можливості емпіричної перевірки, та пропонує більш просту модель, що сполучає елементи теорій, сформульованих як у межах економічної теорії, так і політології. К. Мейер вважає, що групи споживачів є прихильниками більш жорсткого регулювання та надають перевагу регулюванню, що обмежує діяльність виробників. Регуляторні органи надають перевагу рішенням, що узгоджуються з їхніми політичними цілями. Оскільки регуляторні структури схильні ототожнювати свої цілі із цілями своєї інституції, бюрократичні учасники будуть прихильниками регулювання [140].

Можливість виробників впливати на регулювання також залежить від розміру підприємства, частки його продукції на ринку, але питання щодо масштабів такого впливу залишається дискусійним. Вважаємо, що виробники будуть домагатися сприятливого регулювання і, навпаки, уникати такого, що обмежує їх дії для досягнення цільових функцій.

Підводячи підсумок визначення етапів у розвитку теорій регулювання, зазначимо, що поділ теорій економічної політики на нормативні і позитивні поширюється і на теорії безпосередньо регуляторної політики.

Особливість більшості досліджень, присвячених регулюванню, полягає в тому, що об'єктом їх є промисловість, тоді як аграрна сфера при цьому залишається поза увагою фахівців. Але, на наш погляд, постулати загальної теорії регулювання та врахування особливостей і цілей регулювання аграрної сфери дають змогу визначити, яким чином теорії регулювання можуть використовуватися та пояснювати процеси регуляторної політики в аграрній сфері.

Розуміння економічного змісту категорії «аграрна сфера» ґрунтується на сучасних дослідженнях науковців. Найчастіше використовується соціологічне та статистичне трактування «аграрного сектору», яке є ширшим, ніж сільське

господарство і АПК. До аграрного сектору відносять також «заклади аграрної освіти, наукові, науково-дослідні установи та центральні й місцеві органи управління аграрним сектором економіки» [140]. Найчастіше використовується соціологічне та статистичне трактування «аграрного сектору», яке є ширшим, ніж сільське господарство і агропромисловий комплекс. До аграрного сектору відносять також «заклади аграрної освіти, наукові, науково-дослідні установи та центральні й місцеві органи управління аграрним сектором економіки» [140]. Але поширення набуває інша категорія – аграрна сфера.

Розуміння економічного змісту категорії «аграрна сфера» ґрунтується на сучасних дослідженнях науковців, які є подальшим розвитком концепції ноосфери, що започаткував В. Вернадський. Центральною темою вчення В. Вернадського про ноосферу є єдність біосфери і людства. У своїх працях вчений дослідив причини цієї єдності, значення організованості біосфери у розвитку людства, що дозволило зрозуміти місце та роль розвитку суспільства в еволюції біосфери та закономірностях переходу в ноосферу. Отже, відповідно до теорії В. Вернадського людина не є самодостатньою живою істотою, що живе окремо за своїми законами, вона співіснує всередині природи та є її частиною.

Вітчизняні науковці розробили власні підходи до розуміння змісту аграрної сфери як економічної категорії. Так О. Созінов зазначає, що внаслідок цілеспрямованих дій людей протягом багатьох поколінь утворилася по суті нова складова біосфери – агросфера. В ній домінують культурні рослини, свійські тварини, оброблені ґрунти і пов'язані з ними організми. До складу агросфери входять також луки, пасовиська, сільські поселення, всі типи агроландшафтів, агробіоценозів і агроєкосистем. Вона створена та існує завдяки розуму й діяльності людини, і тому є як природничою, так і соціальною категорією. Агросфера – не тільки головне джерело забезпечення населення продовольством і сировиною для харчової і легкої промисловості, а й середовище існування значної частини населення [130]. Як найважливішу життєзабезпечувальну (виробничу і середовищну) систему, що включає

людський потенціал (соціальний аспект), аграрне виробництво (економічний аспект) та агроландшафти (екологічний аспект) визначає агросферу О.Л. Попова [131].

Погоджуючись із позицією науковців, щодо характеристик, змісту категорії «аграрна сфера», зазначимо, що використання у визначенні об'єкта даного дослідження поняття «сфера» підкреслює цілісність, рівновіддаленість, а отже, рівнозначність елементів та комплексність аграрної сфери як економічної категорії.

Аграрна сфера є основою економічної діяльності, незважаючи на зниження питомої ваги сільського господарства у ВВП провідних країн, вона є постачальником продуктів харчування, сировини для промисловості, основою забезпечення життєдіяльності суспільства, забезпечення продовольчої безпеки. Питома вага аграрної сфери у ВВП України останніми роками становила понад 12% (11,8% за підсумками 2016 року) [131]. Аграрна сфера відіграє важливу роль у міжнародній торгівлі, її питома вага становить близько 8% в обсягах світового товарообороту. Світове виробництво продукції сільськогосподарської продукції зростає із річним темпом понад 2%, але на душу населення темпи зростання є меншими у порівнянні із зростанням населення Землі. Зростання обсягів виробництва в абсолютному вимірі супроводжується зменшенням кількості зайнятих в аграрній сфері, зростанням продуктивності, інтенсифікацією використання земельних ресурсів. Прискорений розвиток аграрної сфери є передумовою для переходу до постіндустріального суспільства. Розвиток аграрної сфери забезпечує продовольчу безпеку, зниження робочого часу потрібного для задоволення фізіологічних потреб у їжі.

Функціонування аграрної сфери, як складової соціально-економічної системи, має відповідати умовам сталого розвитку. Наукове бачення сталого розвитку аграрної сфери є предметом досліджень і вітчизняних фахівців, погляди яких на умови сталого розвитку аграрної сфери узагальнено у таблиці.

Таблиця 1.6

Наукові підходи до визначення умов сталого розвитку аграрної сфери

Автор	Визначення умов сталого розвитку
О. Попова	системні, людиноцентристські, адаптивні за природою та якісні за сутністю цілеспрямовані зміни, що повинні забезпечувати підвищення її економічної ефективності, соціальної прогресивності, екологічної безпечності та стійкості
Л. Катан	спроможність аграрного сектору за рахунок мобілізації своїх внутрішніх резервів створити таку раціональну структуру виробництва, яка б у разі появи випадкових зовнішніх впливів сприяла пом'якшенню несприятливих наслідків і одержанню мінімальних відхилень від сформованої тенденції розвитку
О. Варченко, А. Даниленко та ін.	здатність агросфери достатньо швидко й адекватно, тобто без тривалого розбалансування, реагувати на можливі виклики свого внутрішнього і зовнішнього середовища, забезпечуючи вихід продукції заданої якості у необхідних обсягах
О. Шубравська	здатність забезпечити власне зростання в умовах дотримання оптимальних пропорцій свого внутрішнього розвитку і збалансованості з розвитком економічної, екологічної та соціальної систем
В. Іванов, А. Пономарьова	визначається трьома тісно взаємопов'язаними складовими: економічною, соціальною й екологічною. Сталий розвиток досягається, якщо протягом тривалого періоду забезпечується в єдності і взаємодії відтворення виробничого потенціалу, людських ресурсів і природного середовища
П. Саблук	необхідність забезпечення населення планети продовольством на досягнутому рівні – стале, та необхідність зростання його випереджаючими темпами порівняно з темпами збільшення чисельності населення
Ю. Яценко	тип розвитку, за якого здійснюються стратегічно узгоджені кількісні та якісні зміни, що забезпечують зростання рівня життя сільськогосподарських виробників, сільського населення і цілої нації, і досягаються завдяки гармонізації виробничої сфери, людських ресурсів і навколишнього середовища.

Джерело: складено на основі [132-138]

Аналіз поглядів вітчизняних науковців на умови сталого розвитку аграрної сфери свідчить, що не зважаючи на наявність розбіжностей за окремими позиціями, всі фахівці підкреслюють, що такий тип розвитку базується на врахуванні концепції багатофункціональності аграрної сфери. Концепція багатофункціональності розглядає сільське господарство як основу економіки, соціальної і природоохоронної сфер сільських територій і використовується багатьма міжнародними організаціями, зокрема Продовольчою і сільськогосподарською організацією ООН (ФАО), і

розвитутими країнами для розуміння у більш широкому ракурсі впливу сільського господарства на екологічну ситуацію і розвиток сільських територій. Забезпечення умов сталого розвитку є однією із функцій держави у процесі здійснення регулюючого впливу на процеси, що відбуваються в аграрній сфері. На виконання цієї функції спрямована і регуляторна політика із притаманним їй механізмом.

З погляду теорії суспільного інтересу, регулювання аграрної сфери пояснюється неефективністю, що виникає у зв'язку із провалами ринку. У рамках теорії суспільного інтересу можна обґрунтувати використання інструментів, що дають змогу досягти таких цілей, як підтримка доходів та забезпечення справедливості.

Регулювання ціноутворення на продукцію аграрної сфери також можна пояснити із використанням категоріального апарату теорії суспільного інтересу. Невідповідність у часі обсягів попиту та пропозиції сільськогосподарської продукції, сезонні коливання ринкової кон'юнктури можуть викликати конкурентну боротьбу, у ході якої виробники будуть змушені призначати ціни нижче від витрат виробництва для утримання положення на ринку. Таким чином, регулювання повинне встановлювати мінімальний рівень цін, які б забезпечували умови для розширеного відтворення. Обмеження цін (встановлення верхньої межі) пояснюється можливістю отримання надприбутків, у цьому випадку ціль регулювання – захист споживачів, забезпечення доступності продуктів харчування.

Теорія захоплення може бути застосовна до аналізу регуляторної політики в аграрній сфері, у випадку коли на регулювання мають вплив або окремі стейкхолдери або їх представники. У таких випадках основними цілями регулювання, залежно від характеру впливу, може бути як підтримка національних виробників галузі в цілому, так і окремих підгалузей або виробництв (домінування груп виробників), забезпечення справедливості та доступності товарів (домінування груп споживачів).

Застосування економічної теорії регулювання пояснює процес розроблення регуляторної політики. Економічна теорія регулювання обґрунтовує можливості вирішального впливу на процес формування регуляторної політики зацікавлених груп. Мета такого впливу – забезпечення підтримки регулюючим структурам для одержання у подальшому бюджетних коштів або інших привілеїв. За таких умов метою регуляторної політики стає максимізація політичної підтримки, а не забезпечення і узгодження взаємодії суб'єктивні. Теорія прогнозує, що представники влади можуть одержувати політичну вигоду від зниження цін нижче від конкурентного рівня або пом'якшення вимог щодо сертифікації продукції, екологічних стандартів тощо, оскільки споживачі та, відповідно, виборці недооцінюють довгострокові наслідки такої політики.

З метою більш глибокого розуміння формування та реалізації регуляторної політики вважаємо за доцільне доповнити нормативні концепції такими, що репрезентують позитивний напрям економічних досліджень і дають змогу прогнозувати наслідки прийняття політичних рішень в економіці.

При дослідженні наслідків реалізації регуляторної політики, як правило, застосовують гіпотетичну оцінку того, що відбулося за відсутності регулювання. При цьому найпоширенішими є:

- метод тимчасових рядів, заснований на порівнянні функціонування об'єкта досліджень в періоди регулювання та за його відсутності. Умовою застосування методу є наявність статистичних даних за обидва періоди та можливість їх чіткого розмежування, також врахування інших факторів, окрім регулювання, які можуть вплинути на результати дослідження;

- міжринковий підхід, заснований на порівнянні регульованого об'єкта з об'єктом, що має аналогічні параметри, але при цьому не є регульованим, наприклад інший географічний ринок. Як і у випадку із застосування метода тимчасових рядів, необхідно враховувати розбіжності ринків за критеріями, окрім регулювання;

- метод теоретичного моделювання, який використовують, якщо перші два методи неможливо застосувати.

Вважаємо, що, виходячи з наявних обмежень та передумов, у процесі обрання позитивної складової теоретичного підґрунтя регуляторної політики доцільним є використання методу теоретичного моделювання.

Для одержання більш реалістичних результатів і розширення можливостей прогнозування розвитку аграрної сфери за межі спрощеного аналізу попиту та пропозиції пропонуємо використання теоретико-ігрового моделювання процесу прийняття рішень про регулювання.

Доцільним є використання інструментів теорії ігор, зокрема чистої стратегії. Для моделювання процесу ухвалення політичного рішення про регулювання буде використовуватися багатокрокова гра [142].

Визначити учасників гри можна на основі багатосторонньої моделі політичного процесу К. Мейера. Множина стратегій кожного гравця визначається на основі аналізу ситуації, що створюється у моделі. Для побудови функції виграшу гравців використовують методи експертного оцінювання.

Послідовність прийняття рішень гравцями визначається на основі їх відносного впливу на політичний процес. Для аналізу отриманої гри необхідно ввести визначення ситуації рівноваги за Нешем. Доведено, що у будь-якій багатокроковій грі з повною інформацією існує стан абсолютної рівноваги за Нешем. Тому будь-яку гру даного типу можна аналізувати із використанням процедури побудови абсолютної рівноваги за Нешем. При цьому у грі може існувати не єдина абсолютна рівновага за Нешем, відповідно, у різних станах абсолютної рівноваги виграші гравців можуть відрізнятися.

Наприклад, у грі беруть участь два агреговані гравці: держава і стейкхолдери аграрної сфери. Кожен гравець має дві можливі стратегії. Стратегії держави позначені як А і В, а стратегії стейкхолдерів – як Х і У. Гра передбачає послідовну процедуру прийняття рішень гравцями; право першого

ходу належить державі. Виграші гравців, що відповідають кожному із чотирьох можливих варіантів, подано на рисунку 1.7.

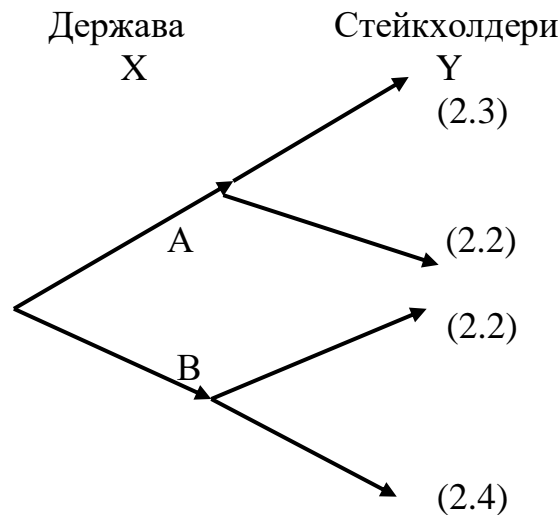


Рис. 1.7. Теоретико-ігрове моделювання процесу прийняття рішень про регулювання

Джерело: [142]

Відповідно до процедури побудови рівноваги за Нешем, розв'язання гри починається з аналізу стратегій стейкхолдерів. Максимізуючи власну цільову функцію виграшу, вони оберуть стратегію X у випадку, якщо держава обрала стратегію A, або стратегію Y, якщо держава обрала стратегію B. Для держави у цій грі вибір стратегії не має значення: в обох випадках її виграш дорівнює двом. У результаті, у грі виникають дві можливих рівноваги за Нешем, які також є ситуаціями абсолютної рівноваги: AX і BY. Вибір реалізованої ситуації рівноваги визначається передумовами про державну регуляторну політику відносно стейкхолдерів, оскільки їх виграш залежить від прийнятих державою регуляторних рішень. При «сприятливому» відношенні держава обирає стратегію A, що забезпечує стейкхолдерам більш високий виграш, який дорівнює трьом. При «несприятливому» відношенні або за наявності конфлікту

з іншими пріоритетними напрямками політики держава обирає стратегію В, у результаті якої стейкхолдери одержать менший вигаш 2.

Наявність множинних ситуацій абсолютної рівноваги у процесі прийняття політичних та соціально-економічних рішень підтверджує, що досягнута ситуація рівноваги не обов'язково є оптимальною з погляду частини або навіть всіх гравців. У такому випадку ситуація рівноваги не є Парето-оптимальною. Отже, доцільно проаналізувати інші рівноважні ситуації у грі й скорегувати ситуацію шляхом прийняття нових рішень відповідно до переваг учасників. Роль регуляторної політики при цьому полягає у прийнятті арбітражних рішень, що сприяють переведенню конфлікту у стан нової рівноваги, яка відповідає інтересам більшості учасників.

Перевагами пропонованого методу є:

- відносно менша кількість теоретичних передумов порівняно з іншими методами теоретичного моделювання;
- можливість проведення інтегрованого нормативно-позитивного аналізу прийняття рішень щодо регуляторної політики;
- можливість перевірки гіпотез щодо існування груп окремих інтересів та їхніх цілей, а отже, цілей регулювання аграрної сфери в цілому.

Недоліками запропонованого методу є:

- елемент суб'єктивізму, що виникає в процесі застосування експертного оцінювання переваг учасників гри;
- обмеженість використання: узгодження інтересів учасників ринку без урахування категорії автономного суспільного інтересу («дилема ув'язненого») має виключно теоретичний характер. Як зауважив Д. Норт, будь-які самопідтримувані корпоративні рішення існують «за дуже спрощених умов, тобто, коли сторони володіють повною інформацією, гра буде вестися невизначено тривалий час в майбутньому і склад її учасників весь час залишається незмінним ... Але не варто говорити про те, що ці умови не тільки занадто суворі, але і нечасто зустрічаються в реальності» [143]. Як наслідок,

для надання моделі ознак реалістичності необхідним є урахування категорії автономного суспільного інтересу.

Зазначені недоліки обумовлюють використання синтезованого підходу до аналізу регуляторної політики, який сполучає нормативні й позитивні теорії.

У процесі вибору пропорцій застосування нормативного та позитивного підходів до аналізу регуляторної політики, на наш погляд, необхідно враховувати дослідження концепції мериторних благ. Якщо ДРЕ – чисте суспільне благо, то регуляторну політику можна розглядати як приклад мериторного блага, попит на яке з боку індивідуальних споживачів відстає у часі від потреб суспільства та підтримується і стимулюється державою. У категоріях мериторики методологія Д. Неша є прикладом «м'якого патерналізму» [144]. Відповідно, будь-які виявлені втрати добробуту (неефективні рівноваги) можна пояснити недоліками інституційного середовища [144]. «М'який патерналізм» – це модернізація інституційного середовища з метою «підштовхування» гравців до вибору домінуючої стратегії, що забезпечує оптимальний розподіл ресурсів. Отже, при побудові теоретичного фундаменту регуляторної політики в аграрній сфері необхідно враховувати можливості мериторики щодо узгодження елементів нормативного і позитивного підходів, що дає змогу компенсувати їх недоліки та використовувати переваги.

Висновки до розділу 1

1. Застосування методу єдності історичного та логічного для дослідження еволюції ролі держави в ринковій економіці дало можливість розкрити залежність стратегічної мети, завдань, функцій та зміну співпорядкованості конкретних цілей, методів економічної політики держави від зміни об'єктивних умов економічної діяльності та панівної парадигми державного регулювання економіки.

Встановлено, що комплексний вплив на модифікацію ДРЕ в сучасних умовах мають глобалізація, децентралізація, формування інформаційно-мережевої економіки, утвердження цінностей сталого розвитку.

Вплив глобалізації, з одного боку, проявляється у делегуванні, перерозподілі та необхідності узгодження окремих функцій держави на національному та наднаціональному рівнях, з іншого боку, у процесі антициклічного регулювання використання традиційних методів бюджетно-податкового регулювання з одночасним застосуванням як нових методів грошово-кредитного регулювання (кількісне та кредитне пом'якшення, стрес-тести), так і нових напрямів (макропруденційне регулювання, регулярні процедури попередження). Такий тип регулювання запропоновано визначати як гібридний.

Вплив процесів децентралізації проявляється шляхом делегування та перерозподілу функцій держави з надання змішаних суспільних благ на регіональний рівень, факторами ефективності виконання яких, є фінансова спроможність та інституційне забезпечення.

Складовою інформаційно-мережевої економіки є комунікаційний сервіс, тому розвитку набуває е-урядування, яке знижує комунікаційні витрати, забезпечує зв'язок влади із громадськістю та підвищує прозорість економічної політики; в цілому розвиток та зростання активності соціальних мереж підвищує їх вплив на економічну політику.

Утвердження цінностей сталого розвитку актуалізує виконання державою економічних функцій, які спрямовані на відтворення людського капіталу: стимулювання інновацій, захист довкілля, забезпечення продовольчої безпеки.

2. Проаналізовано сутність та співпорядкованість категорій «держане регулювання економіки», «державне управління» та встановлено, що у даному економічному дослідженні доцільним є використання категорії «державне регулювання економіки», що обумовлено існуванням змішаної економіки ринкового типу, яка, з одного боку, включає множину елементів і наявність

зв'язків та взаємовідношень між ними, а, з іншого, – відображає цілісність, що забезпечується упорядкованістю, яку створює регулювання (лат. *Regulare*), як ринкове так і державне.

3. Уточнено, що економічна політика держави – це конкретний прояв, актуалізація фундаментальної структури ДРЕ, спрямований на реалізацію пріоритетних цілей і вибір засобів їхнього досягнення, виходячи з мікро- макро й інституціональних умов функціонування економіки на певному етапі.

Доведено, що ядро сучасної наукової парадигми економічної політики формують положення, які обґрунтовують участь держави у ринкових процесах. Визначено інтегральну тенденцію розвитку сучасних досліджень економічної політики – формування теорії суспільної економіки (*Public Economics*), яка забезпечує гнучкість та плюралізм сучасного етапу економічної політики держави через ситуативне застосування методів бюджетно-податкового та грошово-кредитного регулювання. Синтезована теорія суспільної економіки становить сучасну парадигму трансформації OEM регуляторної політики.

4. Запропоновано методологічний підхід до дослідження регуляторної політики, у якому представлено її економічне трактування у широкому та вузькому розумінні. Трактування регуляторної політики у широкому та вузькому розумінні дозволяє використовувати його як для аналізу впливу на економічну діяльність в цілому, так і з урахуванням специфіки конкретної сфери економіки.

5. Уточнено функції, що розкривають роль регуляторної політики у системі ДРЕ, проаналізовано принципи, методи, інструменти регуляторної політики в Україні, послідовність етапів розроблення та реалізації державної регуляторної політики та доповнено процес такими етапами як: аналіз існуючих регуляторних умов здійснення економічної діяльності у конкретній сфері економічної діяльності та визначення їх слабких та сильних сторін; визначення проблеми, що підлягає вирішенню за допомогою методів та інструментів регуляторної політики.

6. Встановлено, що поєднання в організаційно-економічному механізмі фундаментальних характеристик регуляторної політики таких, як універсальність (досягнення загальноекономічних цілей шляхом удосконалення регуляторних умов економічної діяльності) та селективність (підтримка конкретних регіонів, галузей, виробництв) здійснюється за рахунок таких форм як удосконалення регуляторних умов економічної діяльності на рівні національної економіки та в аграрній сфері; податкової політики; дотування виробництва продукції аграрної сфери, визначення спеціальних умов для отримання фінансової підтримки із використанням коштів державного бюджету.

7. Обґрунтовано доцільність використання синтезу нормативного напрямку економічної теорії, який об'єднує теорію суспільного інтересу, теорію захоплення, економічну теорію регулювання та позитивного напрямку економічної теорії, який представлений теорією ігор, теорією стратегічних взаємодій, як методологічної основи для визначення заходів регуляторної політики в аграрній сфері, особливостями якої, що зумовлюють напрями та об'єкти ДРЕ, є сезонна незбалансованість попиту та пропозиції, недосконалість ринкової конкуренції, наявність екстерналій, низька мобільність ресурсів, багатофункціональність, виключна роль у забезпеченні продовольчої безпеки та досягненні цілей сталого розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 1

1. История Древнего Востока. Тексты и документы: учебное пособие. / Под ред. В.И. Кузицина. Москва.: Высшая школа, 2002. С. 167-190.
2. Мыслители Греции: От мифа к логике: сочинения: пер. с древнегреч. / Сост. В. Шкода. Москва Харьков: ЭКСМО-Пресс, Фолио, 1998.
3. Галица И. Государственное регулирование в условиях рыночных отношений. *Экономика Украины*. 2002. № 6. С.52-58.
4. Малий І. Й., Диба М. І., Галабурда М. К. Держава і ринок: філософія взаємодії: Монографія / За заг. та наук. ред д-ра екон. наук, проф. І. Й. Малого. Київ: КНЕУ, 2005. 358 с.
5. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов // Антология экономической классики: В 2-х т.: Пер. с англ.- Москва: Эконов, 1992. Т.1. 480 с.
6. Антология экономической классики: В. Петти, А. Смит, Д. Рикардо / Сост., авт. предисл. И.А. Столяров. Москва: Эконов, : Ключ, 1993. 475 с.
7. Камерон Р. Краткая экономическая история мира. От палеолита до наших дней / Пер. с англ. Москва: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2001. 544 с.
8. Маркс К. Капитал. Москва: Госполитиздат, 1958. Т.1. 793 с.
9. Эльянов. А. Государство и развитие. *Международная экономика и международные отношения*. 2003. №1. С.8.
10. Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика / пер. с 5-го англ. изд. [1989]. Москва: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.
11. Государство в меняющемся мире (Всемирный банк. Отчет о мировом развитии – 1997. Краткое содержание). *Вопросы экономики*. 1997. № 7. С. 4-34.
12. Абалкин Л. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики. *Вопросы экономики*. 1997. № 6. С. 4-12.

13. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. Москва: АСТ: АСТ. МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. 220 с.
14. Офіційний веб-сайт Світового Банку: Дані. URL.: <https://data.worldbank.org/>
15. Офіційний веб-сайт Організації економічного співробітництва і розвитку: Дані. URL.: <https://data.oecd.org/>
16. Полтерович В.М., Попов В.В. Эволюционная теория экономической политики. Часть I. Опыт быстрого развития. *Вопросы экономики*. 2006. № 7. С. 4-23.
17. Аренд Р. Как поддерживать экономический рост в ресурсно-зависимой экономике? (Основные концепции и их применение в случае России) / Пер. с англ. *Вопросы экономики*. 2006. № 7. С. 24-36.
18. Онегіна В.М. Державне регулювання цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників: монографія. Київ: ННЦ ІАЕ, 2007. 590 с.
19. Михасюк І., Мельник А., Крупка М., Залога З. Державне регулювання економіки : підруч. / за ред. Михасюка І. Р. ЛНУ ім. І. Франка. 2-ге вид., вип. і доп. Київ: Атака; Ельга-Н, 2000. 592 с.
20. Дідківська Л.І., Головка Л.С. Державне регулювання економіки : навч. посіб. 5-те вид., стер. Київ: Знання, 2006. 213 с.
21. Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism URL.: <https://lanekenworthy.files.wordpress.com/2017/03/reading-espingandersen1990pp9to78.pdf>
22. Танци В. Роль государства в экономике: эволюция концепцій. *Международная экономика и международные отношения*. 1998. №10. С.51-62.
23. Кругман П., Обстфельд М. Международная экономика: учеб. М.: МГУ, ЮНИТИ, 1997. 799 с., С. 492.

24. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, by David Osborne and Ted Gaebler. New York: Addison-Wesley, 1992, 420 pp.
25. Меркулова Т.В., Кононова Е.Ю. Развитие электронного правительства в Украине на фоне мировых тенденций. *Институциональные проблемы эффективного государства*: монографія / Под ред. В.В. Дементьева, Р.М. Нуреева. Донецк: ГВУЗ «ДонНТУ», 2012. С. 355-369.
26. Stiglitz J. E. Globalization and its discontents. New York: W.W. Norton & Co., 2002. 304 p.
27. False Dawn: the delusions of global capitalism By John Gray. Published by Granta, 2009. 262 p.
28. Курс макроекономіки: навч. посіб. / за ред. проф. С. І. Архієреєва, доц. Н. Б. Решетняк. Харків: НТУ «ХП», 2009. 240 с.
29. Bernanke, B. The Crisis and the Policy Response. Speech at the Stamp Lecture, London School of Economics, London, 13 January 2009.
30. Bernanke B. and Reinhart V. (). Conducting Monetary Policy at Very Low Short-Term Interest Rates. *American Economic Review*. 2004. No. 94(2). pp. 85-90.
31. Антикризова політика в світі та Україні: порівняльна оцінка заходів та економічних ефектів. URL: www.ier.com.ua/files/.../2009_19_ukr.pdf
32. Перспективы социально-экономического развития США после кризиса 2008-2009 гг. / Под ред. Э.В. Кириченко. Москва: ИМЭМО РАН, 2012. 168 с.
33. The Global Financial Crisis: Analysis and Policy Implications Dick K. Nanto, Coordinator Specialist in Industry and Trade. URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34742.pdf8>
34. Office of Management and Budget. URL.: <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>

35. Офіційний сайт Статистичної служби Європейського Союзу. URL.: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab>
36. Годовой отчет МВФ 2009. URL.: <http://www.imf.org/external/error.htm?>
37. Mike Goldsmith The Europeanisation of Local Government. *Urban Studies*, Vol. 30, Nos. 4/5, 1993, pp. 683-699
38. Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. Москва: Изд-во «Новости» при участии изд-ва «Catallaxy», 1992. 304 с.
39. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
40. Ірина Бусигіна Сучасне й майбутнє «Європи регіонів» (проблеми європейського регіоналізму). *Незалежний культурологічний часопис «І»*. 2001. №23. URL: <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/23-zmist.htm>
41. Finanse publiczne a prawo finansowe. Wyd. 2 / С. Kosikowski, Е. Ruśkowski (red.). Warszawa: Dom wydawniczy ABC, 2006. S. 163.
42. Robbins S. P., DeCenzo D. A. Podstawy zarządzania. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2002. S. 235–236.
43. Decentralization of the socialist state: Intergovernmental finance in transition economies Editors: Richard M. Bird, Robert D. Ebel and Christine I. Wallich World Bank Publications, 1995. 443p.
44. Про результати аналізу формування і надання з Державного бюджету України місцевим бюджетам трансфертів та стану міжбюджетних розрахунків у 2003-2004 роках. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/206545?cat_id=38962
45. Бюджетний моніторинг: Аналіз використання бюджету за січень-вересень 2017 року / В.В. Зубенко, І.В. Самчинська, А.Ю. Рудик та ін.; ІБСЕД,

Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження, USAID. Київ, 2017. 86 с.

46. Гершенкрон А. Экономическая отсталость в сравнительной перспективе. Москва: Изд. дом «Дело», 2015. 535 с.

47. Гальчинський А. Трансринкові трансформації. *Економічна теорія*. 2007. № 1. С. 28-36.

48. Дзядук Т.В. Економіка як елемент формування сучасної світової господарської системи. *Економіка і держава*. 2008. №7. С. 25-27.

49. Ковальчук Трохим Т. Глобальна інформаційно-мережева економіка: цивілізаційні перспективи. *Актуальні проблеми економіки*. 2013. №12 (150). С. 15-23.

50. Гальчинський А. Політична нооекономіка. Київ: Либідь, 2013. 472 с.

51. Гидденс Е. Социология. пер. с англ. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Едиториал УРСС, 2005. 632 с.

52. Тоффлер Э. Третья волна. пер. с англ. Москва: ООО «Издательство АСТ», 2004. 781 с.

53. Анатолий Гальчинский. Логика саморазвития экономики всегда разумна. URL: <http://forbes.net.ua/nation/1407771-anatolij-galchinskij-logika-samorazvitiya-ekonomiki-vsegda-razumna>

54. Nutrition Report. URL: <http://globalnutritionreport.org/>

55. Цілі сталого розвитку 2016-2030. URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>

56. Фейерабенд П. Избранные труды по методологии науки. Москва, 1986. 467с.

57. Чистов С.М., Никифоров А.Є., Куценко Т.Ф. Державне регулювання економіки. Київ: КНЕУ, 2004. 433 с.

58. Могильний О. Закономірності державного регулювання у сфері сільського господарства. Збірник наукових праць: *Актуальні проблеми державного управління*. Х.: ХарPI УАДУ, 2001. №3 (11). С. 202-211.

59. Діброва А.Д. Сучасне трактування сутності державного регулювання аграрного сектора економіки. *Економічна теорія*. №1. 2007. С. 76-84.
60. Калашнікова Т. В. Удосконалення державної підтримки аграрних підприємств України в умовах глобалізації: монографія. Харків: «Влавке», 2014. 280 с.
61. Мельник А.Ф., Васіна А.Ю., Желюк Т.Л, Попович Т.М. Національна економіка: навч. посіб. Київ: Знання, 2011. 463 с.
62. Державне управління економікою: навч.-метод. посіб. / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України»; уклад. І. В. Лопаткіна. Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2013. 67 с.
63. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>
64. Адміністративне право України: підруч. за заг.ред. д.ю.н., проф. Коломоєць Т.О. Київ: Істина, 2008. 457 с.
65. Державне управління в Україні: навч. посіб./ за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 1999. 266 с.
66. Дж. Стігліц. Економіка державного сектора / пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. Київ: Основи, 1998. 854 с.
67. Чеченов А.А., Калов З.А., Казанчева Х.К. Проблемы государственного регулирования экономической системы. *Современные наукоемкие технологии*. 2006. № 1. С. 28–31.
68. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / Швайка Л. А. Київ: Знання, 2006. 435 с.
69. Економічна енциклопедія: у 3 т. / гол. ред. Б.Д. Гаврилишин. Київ: Видавничий центр «Академія», 2000. Т. 1. 864 с.
70. Бандурка О.М., Петрова К.Я., Удодова В.І. Державне регулювання економіки. Харків: Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. 160 с.

71. Гриньова В.М., Новікова М.М. Державне регулювання економіки: підруч. Київ: Знання, 2008. 398с.
72. Політична економія: навч. посіб. / Г.А. Оганян, В.О. Паламарчук, А.П. Румянцев та ін.; за заг. ред. Г.А. Оганяна. Київ: МАУП, 2003. 520 с.
73. Мельник А.Ф., Васіна А.Ю., Желюк Т.Л., Попович Т.М. Національна економіка: навч. посіб. Київ: Знання, 2011. 463с.
74. Аграрная политика / Зинченко А.П., Назаренко В.И., Шайкин В.В. и др.; под ред. А.П. Зинченко. Москва: Колос С, 2004. 304 с.
75. Tinbergen, J. (1952). On the Theory of Economic Policy. Books (Jan Tinbergen). North-Holland Publishing Company, Amsterdam
76. Михасюк І., Мельник А., Крупка М., Залога З. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / Львівський національний університет ім. І. Франка, Львів: Українські технології, 2006. 640 с.
77. Національна економіка: Навч. посіб. Рекомендовано МОН / Мельник А.Ф., Васіна А.Ю., Желюк Т.Л., Попович Т.М. — К., 2011. — 463 с.
78. Господарський Кодекс України <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
79. Ніколо Макиавеллі. Флорентійські хроніки. Державець / перекл. з італ. А. Перепадя. Київ: Основи, 1998. 492 с.
80. Эрнандо де Сото. Иной путь: Невидимая революция в третьем мире / Пер. с англ. Б. Пинскер. Москва: Catallaху, 1995. 320 с.
81. Сперанская Л. Н. Экономическне воззрения А. Тюрго / Всемирная история экономической мысли: В 6 томах / Гл. ред. В.Н. Черковец. Москва: Мысль, 1987. Т. I: От зарождения экономической мысли до первых теоретических систем политической жизни. 606 с.
82. Дж. Ст. Милль Основы политической экономии Т. 2. Москва: Прогресс, 1980, 480 с.
83. Бентам И. Введение в основания нравственности и законодательства. Москва: РОССПЭН, 1998. 415 с.

84. А. Пигу. Экономическая теория благосостояния. В 2-х т. / Пер с англ. Москва: Прогресс, 1985. 512 с.
85. Stringham Edward Peter. «Kaldor-Hicks Efficiency and the Problem of Central Planning». *Quarterly Journal of Austrian Economics*. 2001. 4(2). pp.. 41-50.
86. Хэндс У. Нормативная теория рационального выбора: прошлое, настоящее и будущее. *Вопросы экономики*. 2012. № 10. С.52-75.
87. Bergson A. Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics. *Quarterly Journal of Economics*, Febr. Vol. 52, No. 2. (Feb., 1938), pp. 310-334.
88. Самуэльсон Пол Э., Нордхаус Вильям Д. Экономика. / пер. с англ. О. Л. Пелявского. Москва: СПб, 2012. 1358 с.
89. An Economic Theory of Political Action in a Democracy Anthony Downs *Journal of Political Economy*. Vol. 65, No. 2 (Apr., 1957), pp. 135.
90. Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896–1964. *American Political Science Review*, Vol. 65, No. 1 (Mar., 1971), pp. 131-143.
91. Стиглер Дж. Гражданин и государство. Эссе о регулировании. Москва: Изд-во Института Гайдара, 2017. 336 с.
92. Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики. *Вопросы экономики*. 1994. № 6. С. 105-108.
93. Бьюкенен Дж.М. Политическая экономия государства благосостояния. *Международная экономика и международные отношения*. 1996. №5. С. 46-52.
94. Бьюкенен Дж.М., Таллок Г. Расчет согласия: Логические основания конституционной Демократии / Сочинения. Пер. с англ. Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1. / Фонд экономической инициативы. Москва: Таурс Альфа, 1997. 556 с.
95. Лист.Ф. Национальная система политической экономии. / Пер. под ред.: Трубников К.В. Санкт-Петербург: А. Э. Мартенс, 1891. 486 с.
96. Ойкен В. Основные принципы экономической политики. Москва: Прогресс, 1995. 494 с.

97. Рубинштейн А.Я. Нормативный вектор в экономическом анализе. Второе открытие мериторики. *Журнал НЭА*. 2013. №1 (17). С. 162–166.
98. Чайнов А.В. Избранные произведения. Москва: Московский рабочий, 1989. 368с.
99. Скидан О.В. Аграрна політика: формування понятійного апарату. *Економіка АПК*. 2006. С. 29-35.
100. Жоголева Е.Е. Разработка приоритетов аграрной политики России: автореф. дис. д-ра эконом. наук: 08.00.05. Москва, 1997. 39 с. URL: <http://economy-lib.com/razrabotka-prioritetov-agrarnoy-politiki-rossii#ixzz5LPfxceJE>
101. Гайдучький П. Україні потрібна нова аграрна політика. *Економіка АПК*. 2005. №10. С. 3.
102. Мудрак Р. Державна регуляторна політика як складова економічного розвитку. *Економіка України*. 2006. №7. С. 34-40.
103. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. С. 79.
104. Регуляторна реформа в Україні: напередодні нового етапу. URL: http://icps.com.ua/pub/files/32/34/ps_ukr_199906_06.pdf
icps.com.ua/pub/files/32/34/ps_ukr_199906_06.pdf
105. Юлдашев О. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні: монографія. Київ: МАУП, 2005. 336 с.
106. Душейко Д. Інституціональна сутність та еволюція регуляторної політики. URL: <http://conference.nuos.edu.ua/catalog/lectureDetail?conferenceId=26192&isProjectorView=false&lectureId=27926>
107. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки: навч. посіб. 3-тє вид., випр. Київ, 2006. 262 с.

108. Бордюг Б., Малюгіна К., Татаревський О. Посібник для слухача до курсу «Аналіз регуляторного впливу». URL: <http://kam-pod.gov.ua/files/Ekonomika/regulyatorka/informaciyni-materialy/Posibnyk-ARV20073.pdf>

109. Глушко А.Д. Концептуальні засади державної регуляторної політики в Україні. URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=73787>

110. Шарль-Анри Монтэн «Умное регулирование»: глобальный вызов для лиц, принимающих решения. URL: http://www.montin.com/documents/SR1200%20_RUS.pdf

111. Институты регуляторного управления в государствах Европейского союза, вступивших в ЕС 1 мая 2004 г. URL: http://www.sigmaweb.org/bylanguage/russian/Galina_Rus_SP42_060607.pdf.

112. Шibaєва Н.В. Визначення та принципи регуляторної політики // *Збірник наукових праць Тернопільського національного економічного університету: Економічний аналіз*. 2014. Т. 18, №1. С. 114-119.

113. Малышев Н. Эволюция регуляторной политики в странах ОЕСР URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf>

114. Принцип. URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>

115. Могильний О. Державне регулювання аграрного виробництва в період трансформації економіки. Київ: ІАЕ УААН, 2002. 430 с.

116. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

117. Жулінська О. Проблеми дотримання принципів державної регуляторної політики. *Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України: Ефективність державного управління / за заг. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева*. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 32. С. 122-128.

118. Регуляторна реформа в Україні: напередодні нового етапу. URL: http://icps.com.ua/pub/files/32/34/ps_ukr_199906_06.pdf
119. Осадча Н.В., Ляшенко В.І. Цілі, завдання та принципи регуляторної політики в митній сфері. *Економічний вісник Донбасу*. 2010. № 1(19). С. 69-82.
120. Колупаєва І.В. Державна регуляторна політика: сутність та принципи формування. *Проблеми економіки*. 2013. № 4. С. 99-107.
121. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України № 1160-IV від 26.11.2016 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>
122. Полтерович В. Эволюционная теория экономической политики. *Вопросы экономики*. 2006. №7. С.
123. G. Grossman and E. Helpman, «Protection for Sale» *American Economic Review* 84:4, September 1994, pp. 833-850.
124. Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства і сільських територій в Україні на 2015-2020 роки. URL: <http://minagro.gov.ua/node/15740>
125. *Regulation and Economics* / Ed. by Joskow P.L. An Elgar Reference Collection. – Cheltenham, UK: Northampton, USA, 2000. 412 p.
126. Review of economic theories of regulation Johan den Hertog Tjalling C. Koopmans Research Institute Utrecht School of Economics Utrecht University Netherlands Dec. 2010. P. 19.
127. George J. Stigler; Claire Friedland What Can Regulators Regulate? *The Case of Electricity Journal of Law and Economics*. Oct., 1962. Vol. 5. pp. 1-16.
128. Jordan W.A. Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation. *Journal of Law and Economics*. 1972. 15 April. pp. 151-176.

129. Шибасєва Н.В. Нормативний аналіз регуляторної політики. *Науковий вісник Херсонського державного університету: Економічні науки*. 2014. Вип. 9 – 1/2014. С.9-13.
130. Созінов О. О. Агросфера в Україні в ХХІ столітті. *Вісник Національної академії наук України*. 2001. № 10. С. 7-12.
131. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL.: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
132. Попова О. Л. Сталий розвиток агросфери України: політика і механізми: монографія. Київ, 2009. 352 с.
133. Катан Л. І. Економічне забезпечення сталого розвитку аграрної сфери: монографія. Суми: Довкілля, 2012. 352 с.
134. Концептуальні основи сталого розвитку агросфери: навчальний посібник / О. М. Варченко, А. С. Даниленко, О. В. Шубравська та ін. Біла Церква, 2010. 160 с.
135. Шубравська О. В. Сталий розвиток агропродовольчої системи України: монографія. Київ, 2002. 203 с.
136. Иванов В.А., Пономарева А.С. Методологические основы устойчивого развития аграрного сектора. *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2011. № 4 (16). С. 109-121.
137. Саблук П.Т. Білорус О.Г., Власов В.І. Глобалізація і продовольство: монографія. Київ: ННЦ ІАЕ, 2008. 632 с.
138. Ященко Ю.А. Теоретичні засади розвитку агросфери в контексті сталості. *Вісник чернігівського державного технологічного університету*. 2014. № 4 (76). С. 142-145.
139. Peltzman S. *The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation*. Brookings Papers: Microeconomics, 1989.
140. Meier K.J. *The Political Economy of Regulation: The Case of Insurance*. State University of New York Press. 1998. 281 p.

141. Архипенко І. «Аграрний сектор економіки» та «державна аграрна політика» як наукові поняття у структурі світогляду суб'єктів державного управління. URL.: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/3/03.pdf>
142. Шиян А.А. Теорія ігор: основи та застосування в економіці та менеджменті: навч. посіб. Вінниця: ВНТУ, 2009. 164 с.
143. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. / пер. с англ. А. Н. Нестеренко; предисл. и научное редактирование Б. З. Мильнера. Москва: Фонд экономической книги «НАЧАЛА», 1977. 180 с.
144. Рубинштейн А.Я. Институциональная либерализация патернализма: теоретический тренд и экономическая политика. URL: https://inecon.org/docs/Rubinstein_paper_HSE_201604.pdf 2011
145. Myerson Roger B. Capitalist investment and political liberalization. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/URL/abs/10.3982/TE570>
146. Bernanke B., Reinhart V. The Crisis and the Policy Response. Speech at the Stamp Lecture, London School of Economics, London, 13 January Bernanke B. and Reinhart V. (2004). Conducting Monetary Policy at Very Low Short-Term Interest Rates. *American Economic Review*. 2009. 94(2). pp. 85-90.
147. Bowles S., Gintis H. Toward a Framework for Analyzing Institutions and Institutional Change. *Markets and Democracy* / B. Gustafsson (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 1993. P. 51.
148. Leonid Hurwicz. Institutions as families of game forms. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/URL/abs/10.1111/j.1468-5876.1996.tb00038.x>
149. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading. Mass., 1992.
150. Stiglitz J. E. Globalization and its discontents. New York: W.W. Norton & Co., 2002. 304 p.

151. Stringham, Edward Peter. «Kaldor-Hicks Efficiency and the Problem of Central Planning». *Quarterly Journal of Austrian Economics*. 2001. Vol. 4(2). pp. 41-50.

152. Tinbergen J. On the Theory of Economic Policy. Books (Jan Tinbergen). North-Holland Publishing Company, Amsterdam.1952.

153. Wicksell, Knut. 1851-1926. Lectures on political economy. Translated from the Swedish by E. Classen, and edited, with an introd., by Lionel Robbins. New York, A. M. Kelley, 1967. URL: https://mises-media.s3.amazonaws.com/Lectures%20on%20Political%20Economy%20-%20Volume%20I%20General%20Theory_2.pdf?file=1&type=document

154. Абалкин Л. Сущность, структура и актуальные проблемы совершенствования хозяйственного механизма. *Экономические науки*. 1978. № 8. С. 33-44.

155. Абалкін Л. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики. *Вопросы экономики*. 1997. №6. С. 4-12.

156. Амбросов В.Я. Зібрання наукових праць. Економічні умови відтворення сучасних агроформувань. Харків: ННЦ ІАЕ, 2010. Т. 5. 477 с.

157. Амбросов В.Я., Маренич Т. Г. Економічний механізм внутрішньогосподарських відносин на основі комерційного розрахунку: методичні рекомендації. Київ: ННЦ ІАЕ, 2005. 146 с.

158. Бабенко А.Г. Державне регулювання – пріоритетний напрям розвитку економіки аграрного сектору. URL.: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/6991/11-Babenko.pdf?sequence=1>

159. Бігдан О., Ходаківська О. Теоретико-методологічні основи економічного механізму екологізації аграрного виробництва. URL.: <http://www.sworld.com.ua/simpoz2/23.pdf>

160. Бондаревська К. В. Тенденції розвитку аграрного сектору економіки України. *Економіка АПК*. 2014. № 11. С. 36-42

161. Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики. *Вопросы экономики*. 1994. № 6. С. 105-108.
162. Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет Согласия. Логические основания конституционной демократии / Сочинения. Пер. с англ. Серия «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1. / Фонд экономической инициативы. Москва: Таурис Альфа, 1997. С. 201-306.
163. Вальраса Л. Элементы чистой политической экономии. Москва: Изограф, 2000. 448 с.
164. Варналій З.С., Гармашова О.П. Конкурентоспроможність національної економіки: проблеми та пріоритети інноваційного забезпечення: монографія. Київ: Знання України, 2013. 387 с.
165. Вдовенко Н. Mechanisms of regulatory policy application in agriculture. *Економічний часопис XXI*. 2015. № 5-6. С. 53-56.
166. Воротін В. С. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 392 с.
167. Галица И. Государственное регулирование в условиях рыночных отношений. *Экономика Украины*. 2002. № 6. С. 52-58.
168. Геец В. Трансформационные преобразования в Украине: переосмысливая пройденное и думая о будущем. *Общество и экономика*. 2006. № 3. С. 23-53.
169. Глушко А. Д. Концептуальні засади здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування в Україні. *Молодий вчений*. 2014. №12(1). С. 104-107. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2014_12%281%29__25
170. Голоднюк І., Дубровського В., Скаршевського В. Збір, обробка та аналіз інформації для оцінки впливу урядових рішень та регуляторних актів на розвиток сегментів економіки та її суб'єктів: аналітичний підхід та методологія. Київ CASE Ukraine, 2007. 51 с.

171. Гриценко А. Інституційна архітектоніка і механізми економічного розвитку. *Економічна теорія*. 2005. № 1. С. 94-116.

172. Губені Ю.Е. Європейська інтеграція та адаптація аграрної політики до вимог ЄС: напрацювання Чеської Республіки. *Перспективи кооперації в АПК України в умовах інтеграції в Європейський Союз* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15-16 вересня 2005 р.). Львів: ЛДАУ, 2005. С. 12-29.

173. Гуторов О.І., Лозова О.В. Сучасний стан та основні пріоритети державного регулювання соціально-економічного розвитку національної економіки. *Вісник Харківського національного аграрного університету ім. В.В. Докучаєва: Серія «Економічні науки»*. Харків, 2013. № 4. С. 9-20.

174. Державна підтримка агросфери : еволюція, проблеми / Бородіна О.М., Киристюк С.В., Попова О.Л. та ін.; за ред. О.М. Бородіної. Київ: Ін-т екон. та прогнозів. НАНУ, 2008. 264 с.

175. Дзарасова С. Производственные отношения и хозяйственный механизм. *Экономические науки*. 1979. № 1. С. 30-38.

176. Діброва А.Д. Державне регулювання сільськогосподарського виробництва: теорія, методологія, практика. Київ: ВПД «Формат», 2008. 488 с.

177. Діброва А.Д. Сучасне трактування сутності державного регулювання аграрного сектора економіки. *Економічна теорія*. №1. 2007. С. 76-84.

178. Долгальова О. В. Теоретико-методологічні засади механізмів державного управління сталим розвитком підприємств малого бізнесу в Україні: дис. ... д-ра наук з держ.упр.: 25.00.02 / Донецьк, 2007. 451 с.

179. Економічна енциклопедія: у 3 т. / Редкол.: С.В. Мочерний (відп.ред.) та ін. Київ: ВЦ «Академія», 2000-2002. 355 с.

180. Економічна теорія: Політекономія: підруч. / за ред. В.Д. Базилевича; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - 9-те вид., доповн. Київ: Знання, 2014. 710 с.

181. Економічний словник-довідник / за ред. С. В. Мочерного. Київ: Феміна, 1995. 368 с.
182. Жулінська, О. Проблеми дотримання принципів державної регуляторної політики. *Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України: Ефективність державного управління.* / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 32. С. 122-128.
183. Здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування: практ. посіб. / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, Н. В. Стаднійчук та ін. / за заг. ред. О. В. Літвінова. Дніпропетровськ: Моноліт, 2012. 100 с.
184. Зінчук Т.О. Аграрна політика країн ЦСЄ у контексті інтеграції до ЄС: реалії та перспективи для України. *Економіка України.* 2006. № 4. С. 74-88.
185. Калетнік Г.М. Стратегіко-інституційні засади ефективності використання потенціалу аграрного сектору економіки. *Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики.* 2015. №1. С. 3-15.
186. Кваша С.М. Методологічний базис прийняття суспільних рішень в аграрній політиці. *Економіка АПК.* 2013. № 8. С. 12-21.
187. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. Москва: Эконов, 1992. Т.2. 486 с.
188. Клименко І.В., Бугрій М.Г., Ус І.В. Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості та виклики для України. Аналітична доповідь. URL.: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/agro_polytyka-f29c7.pdf
189. Клочко В.М. Організаційно-економічний механізм підвищення конкурентоспроможності продукції АПК в умовах глобалізації. *Вісник ХНТУСГ: Економічні науки.* Вип. 85. Харків: ХНТУСГ, 2009. С. 187-192.

190. Коваленко Є.О. Концепція формування організаційно-економічного механізму євроінтеграційної політики України. URL.: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_39_16.pdf
191. Колупаєва І. В. Державна регуляторна політика: сутність та принципи формування. *Проблеми економіки*. 2013. № 4. С. 99-107.
192. Коммонс Дж. Институциональная экономика. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2012/11/20/1251380341/journal10.3.1-7.pdf>
193. Коуз Р. Проблема социальных издержек. Фирма, рынок и право. Москва: Новое издательство, 2007. С. 92-149.
194. Кошкин В., Гайдар Е. О структуре хозяйственного механизма. *Экономические науки*. 1979. №7. С. 31-38.
195. Красноруцький О.О. Управління збутом продукції аграрних підприємств: теорія, методологія, практика: автореф. дис. д-ра екон.наук: 08.00.04 / Міжнародний університет бізнесу і права. Херсон, 2013. 36 с.
196. Лупенко Ю.О., Тулуш Л.Д. Оподаткування сільського господарства в умовах трансформації спеціальних податкових режимів. *Економіка АПК*. 2016. №1. С. 5-17.
197. Ляпін Д. Регуляторна політика: нові можливості. / за ред. К. Ляпіної, Д. Ляпіна, Я. Демченкова. Київ: Інститут конкурентного суспільства, 2004. 170 с.
198. Ляпін Д.В., Серета М.Л. Нові можливості регуляторної політики. Київ: USAED ЛЕВ, 2015. 72 с.
199. М. Латинін Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України. URL.: <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/galuz/05lmaseu.pdf>
200. Малий І.Й., Диба М.І., Галабурда М.К. Держава і ринок: філософія взаємодії: монографія / за ред. І.Й. Малого; Київ. нац. екон. ун-т. Київ: КНЕУ, 2005. 358 с.

201. Малышев Н. Эволюция регуляторной политики в странах членах ОЭСР. URL.: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42051724>
202. Маренич Т. Г. Трансформація та механізми економічного регулювання агроформувань (питання теорії, методології, практики): автореф. дис.. д-ра екон.наук: 08.06.01 / Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки» УААН. Київ, 2006. 39 с.
203. Маршалл А. Принципы экономической науки : в 3-х томах / пер. с англ. Москва: «Прогресс», 1993. 594 с.
204. Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика / пер. с 5-го англ. изд. [1989]. Москва: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.
205. механізму євроінтеграційної політики України URL.: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_39_16.pdf
206. Милль Дж.-Ст. Основы политической экономии. Москва: Прогресс, 1980. 480 с.
207. Могильний О. Державне регулювання аграрного виробництва в період трансформації економіки. Київ: ІАЕ УААН, 2002. 430с.
208. Могильний О. М. Закономірності державного регулювання у сфері сільського господарства. *Актуальні проблеми державного управління: науковий збірник*. Харків: ХарРІ УАДУ, 2001. № 3 (11). С. 202-211.
209. Мочерний С.В. Економічна теорія: підруч. Київ: Знання, 1999. 292 с.
210. Мэнкью Н.Г. Принципы экономикс. Санкт-Петербург: Питер Ком, 1999. 784 с.
211. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение / Пер. с англ. Москва: ТЕИС. Т.1. Вып.2. 1993. С.73.
212. Олійник О.В. Теоретико-методологічні засади державного регулювання аграрного сектору. *Економіка України*. 2005. №7. С. 65-73.
213. Осадча Н. В., Ляшенко В. І. Цілі, завдання та принципи регуляторної політики в митній сфері. *Економічний вісник Донбасу*. 2010. № 1(19). С. 69-82.

214. Осипов Ю.М. Основы теории хозяйственного механизма. Москва: Изд-во Московского университета, 1994. 367 с.
215. Осташко Т.О. Ринкова трансформація аграрного сектора. Київ: Фенікс, 2004. 268 с.
216. Парето В. Учебник политической экономии. Москва: Издательство: РИОР. 2017. 471 с.
217. Парсонс Т. Система современных обществ. Москва: Аспект-Пресс, 1997. 270 с.
218. Пасхавер Б. Ринок землі та національна стратегія. *Економіка АПК*. 2009. №5. С. 73-79.
219. Пигу А. Экономическая теория благосостояния. В 2-х т./ Пер с англ. Москва: Прогресс, 1985. 512 с.
220. Полтерович В., Попов В. Эволюционная теория экономической политики. Часть I. Опыт быстрого развития. *Вопросы экономики*. 2006 №7. С. 4-23.
221. Пономарев І.Ф., Полякова О.І. Методологічні основи і соціально-економічні передумови удосконалення організаційно-економічного механізму управління підприємством. URL.: http://library.donntu.org/fem/vip69/69_09.pdf
222. Попова О.Л. Нові пріоритети Спільної аграрної політики ЄС на 2014-2020 роки: стратегічні орієнтири для розвитку агросфери України. *Економіка АПК*. 2013. № 12. С. 89-96.
223. Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения. Избранное. Москва: Эксмо, 957 с.
224. Россоха В.В. Організаційно-економічні передумови підвищення ефективності виробничого потенціалу підприємств. АПК. *Економіка АПК*. 2004. №1. С. 43-48.
225. Саблук П.Т. Інституціональні засади трансформацій в аграрній сфері. *Збірник матеріалів тринадцятих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників: Інституціональні засади*

трансформацій в аграрній сфері. (20-21 черв. 2011 р.). Київ: ННЦ ІАЕ, 2011. С. 5-38.

226. Скидан О.В. Аграрна політика: формування понятійного апарату. *Економіка АПК.* 2006. №5. С. 29-35.

227. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Москва: Эконов, 1992. Т. 1. 480 с,

228. Структурні зміни та економічний розвиток України: монографія / Геєць В.М., Шинкарук Л.В., Артёмова Т.І. та ін.; за ред. д-ра екон. наук Л.В.Шинкарук. Київ: НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. 2011. 696 с.

229. Танци В. Роль государства в экономике: эволюция концепций. *Международная экономика и международные отношения.* 1998. №10. С. 51-62.

230. Тулуш Л.Д. Податкова реформа у сільському господарстві: ризики та перспективи. *Збірник наукових праць Уманського національного університету садівництва: Економічні науки.* Умань: УНУС, 2016. Вип. 88. Ч. 2. С. 20-33.

231. Ульянченко О.В. Державна політика захисту і розвитку конкуренції в аграрному секторі як метод регулювання ринку. *Економіка: проблеми теорії та практики: Збірник наукових праць.* Вип. 252: в 6 т. Т.6. Дніпропетровськ: ДНУ, 2009. С. 1467-1472.

232. Ульянченко О.В. Ресурсний потенціал аграрного сектора економіки України: Управлінський аспект: монографія. Суми: Довкілля, 2009. 383 с.

233. Ушачев И., Тарасов В. Прогноз развития сельского хозяйства Европейского Союза на 2006-2013 гг. *АПК: экономика, управление.* 2007. №6. С. 60-64.

234. Фалькович Е.Б. Особенности аграрной политики ЕС и направления ее совершенствования. URL.: <http://www.sworld.com.ua/konfer29/1049.pdf>

235. Хикс Дж. Стоимость и капитал. Москва: Прогресс, 1993. 488 с.

236. Худавердієва В.А. Організаційно-економічний механізм підвищення ефективності аграрних підприємств. *Економіка АПК.* 2009. № 11. С. 23-25.

237. Чухно А.А., Леоненко П.М., Юхименко П.І. Інституціонально-інформаційна економіка: підруч. / за ред. А.А. Чухна. Київ: Знання, 2010. 687 с.
238. Швець Ю. Ю. Регуляторна політика держави в управлінні якістю та конкурентоспроможністю послуг. Сімферополь: ДІАЙПІ, 2013. 108 с .
239. Шпикуляк О. Інституції у розвитку та регулюванні аграрного ринку (теорія, методологія і організація): автореф. дис. д-ра екон. наук: спец. 08.00.03 / Нац. наук. центр «Інститут аграрної економіки» УААН. Київ, 2010. 35 с.
240. Шпичак О.М. Економічні механізми державного регулювання ринків сільськогосподарської продукції та їх проблеми. *Економіка АПК*. 2011. № 2. С. 150-155.
241. Шубравська О.В., Прокопенко К.О. Сільське господарство України: стан та ресурсні можливості розвитку. *Економіка АПК*. 2016. № 11 С. 19.
242. Шульга А. В. Засоби підвищення ефективності регуляторної політики у країнах ЄС. *Збірник наукових праць Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління»*. Київ, 2014. Вип. 2. С. 285- 299.
243. Эльянов А. Государство и развитие. *Международная экономика и международные отношения*. 2003. №1. С. 3-14.
244. Эрроу К. Коллективный выбор и индивидуальные ценности. Москва: ГУ ВШЭ, 2004. 204 с.
245. Юлдашева О. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні: монографія. Київ: МАУП, 2005. 336 с.
246. Юркенайте Н. Реформа единой аграрной политики Европейского Союза на период после 2013 года. *Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий*. 2012. № 3. С. 26-30.
247. Янбых Р. Меры поддержки сельского развития: возвращаясь к опыту Европейского Союза. *Экономика сельского хозяйства России*. 2014. № 9. С. 81-85.

РОЗДІЛ 2

ПРОЦЕСУАЛЬНІ СКЛАДНИКИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В АГРАРНІЙ СФЕРІ

2.1. Організаційно-економічний механізм регуляторної політики в аграрній сфері

Дослідження державної регуляторної політики зумовлює визначення її організаційно-економічного механізму, який забезпечує перебіг, взаємодію, координацію процесів, що відбуваються в аграрній сфері, та враховує її специфіку як соціально-економічної та екологічної системи. У науковій літературі та у практиці державного регулювання є різні визначення категорії «механізм», що пов'язано з багатоаспектністю та універсальністю зазначеної категорії. Механізм – система тіл, що призначена для перетворення руху одного або декількох тіл у потрібний рух інших тіл. Механізм становить основу більшості машин і застосовується у різноманітних технічних об'єктах [1]. Категорія «механізм» застосовується й у дослідженні суспільних явищ та процесів. Так М. Вебер розумів механізм як інтерпретацію соціальної дії, найважливішим атрибутом якої є «орієнтація на іншого», що передбачає взаємне очікування відповідної поведінки всіх, хто бере участь у соціальних відносинах [2]. Представник соціології Л. Козер стверджував, що у соціумах діють механізми соціальної стабілізації та соціальної дезінтеграції [3]. Т. Парсонс застосовував категорію «механізм» у контексті інтегративної комунікації, яка впливає на мотивацію суб'єктів системи та визначає шляхи і засоби здійснення досягнення мети [4].

Механізм, як економічна категорія, забезпечує організацію процесів суспільного виробництва (історично сформувалося два механізми регулювання економічної діяльності: стихійний та планомірний). Дослідження, пов'язані із визначенням та застосуванням категорії «механізм», набули розвитку у радянській політекономії у другій половині 60-х рр. ХХ ст. Науковці почали

вивчати похідну від цієї категорії, а саме «господарський механізм економічної системи», прагнучі акцентувати увагу на конкретній рушійній силі системи, що визначає напрями і темпи зростання виробництва. Так, С. Дзарасов зазначав, що господарський механізм теоретично і практично несе особливе смислове навантаження, яке не зводиться до жодної з існуючих економічних категорій. Науковець відокремив господарський механізм від системи виробничих відносин та визначив його як систему свідомого, організаційного впливу на економіку [5]. Л. Абалкін вказував на можливість підходу до аналізу системи виробничих відносин шляхом визначення у цій системі господарського механізму [6]. Деякі вчені пов'язували господарський механізм із механізмом використання економічних законів. Так, В. Черняк вважав, що «господарський механізм – це механізм використання економічних законів за допомогою конкретних господарських та організаційних форм» [7]. Але якщо господарський механізм є «механізмом використання економічних законів», то незрозуміло, у чому полягає специфічний зміст господарського механізму та чи потрібна така категорія в економічній теорії і практиці. З погляду розмежування проблематики господарського механізму та системи категорій і законів політекономії, заслуговує на увагу думка В. Кошкіна та Є. Гайдара щодо визначення господарського механізму як системи зв'язків між рівнями, осередками та агентами виробництва щодо вибору конкретних цілей виробництва, способів їх досягнення, виходячи з наявних ресурсів та реалізації прийнятих рішень [8].

При з'ясуванні об'єктивної основи господарського механізму окремі автори включають в його систему базисні та надбудовні відносини. Надбудовний характер низки відносин господарського механізму виводять із їх залежності від свідомої діяльності людей зі створення та вдосконалення цього механізму, на відміну від об'єктивних, виробничих відносин, які не залежать від діяльності людей [9].

У сучасних вітчизняних економічних дослідженнях також приділяють увагу категорії «механізм» та спорідненим категоріям. С. Мочерний визначав механізм як «внутрішню побудову, систему, сукупність станів і процесів, з яких складається звичайне явище» [10]. У більш пізньому виданні застосовується інше тлумачення: «механізм – це система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності» [9].

Механізм, із погляду економіки, може бути представлений як специфічна сукупність елементів, станів і процесів, розташованих в даній послідовності, що перебувають у певних зв'язках, відносинах і визначають порядок будь-якого виду діяльності, зазначають Р. Котов і Г. Литвинцева. Це дає змогу дослідникам у подальшому визначати механізм державної підтримки сільського господарства як сукупність етапів розробки та реалізації державної підтримки сільського господарства, що включають вибір напрямків і форм впливу держави на діяльність суб'єктів в аграрній сфері при вирішенні певних завдань і досягнення цілей аграрної політики, а також способів оцінки ефективності державної підтримки [11].

У науковій літературі поряд із категоріями «механізм», «господарський механізм», також використовують категорії «економічний механізм», «організаційно-економічний механізм», єдиний підхід до розуміння яких до цього часу не сформований. Окремі автори ототожнюють ці категорії і вживають їх як синоніми. Водночас висловлюють іншу думку, що економічні механізми розподіляються на: власне економічні (класифікаційною ознакою є економічний характер стосовно підтримуваних процесів), організаційно-економічні (класифікаційна ознака - природний хід економічних процесів замінюється або доповнюється їх управлінням / регулюванням) і організаційно-управлінські (класифікаційна ознака - управлінське рішення, яке використовують у процесах управління підприємством) [12].

На думку С. Мочерного, ширшим і, відповідно, більш емним із перерахованих вище категорій, є господарський механізм, який вчений

визначає як «систему основних форм, методів та інструментів використання економічних законів, розв'язання протиріч суспільного способу виробництва, реалізації власності, а також всебічного розвитку людини, формування її потреб, створення системи стимулів та узгодження економічних інтересів основних класів, соціальних груп» [13]. Тобто це система, що включає у себе інші підсистеми та взаємозв'язки між ними, які дають змогу досягнути встановлених цілей. Однією із підсистем господарського механізму є економічний механізм.

Існують розмежування у визначенні економічного механізму на мікро- та макрорівнях. Так П. Саблук зазначає, що «з погляду макроекономіки «економічний механізм» можна визначити як практичний вираз системи виробничих відносин, що включають в себе засновану на інтересах (відповідальності) сукупність економічних важелів і регуляторів виробництва» [14]. На мікрорівні економічний механізм розглядають переважно як економічний інструментарій реалізації господарської діяльності суб'єктами підприємництва. Такого погляду дотримуються, наприклад, В. Поленчук та О. Наумова [15].

О. Красноруцький підкреслює, що під економічним механізмом більшість вітчизняних вчених розуміють сукупність економічних важелів і регуляторів виробництва матеріальних благ та послуг [16].

Також є думка, відповідно до якої економічний механізм фактично ототожнюють із державним регулюванням економіки. Такий погляд поділяє В. Амбросов, який вважає, що економічний механізм – це «...сукупність методів і форм, інструментів і піднесення впливу на економічну й соціальну стабілізацію сільського господарства та агропромислового комплексу в цілому через систему державної підтримки – фінансово-бюджетну, кредитну, цінову, податкову, страхову, інвестиційну, інноваційну, інформаційну, кадрову, – яка заснована на інституціональній базі» [17]. Схожу думку висловлює Т. Маренич [18].

Слід звернути увагу на те, що існує усталений науковий термін «механізм державного регулювання економіки». Детальний аналіз теоретичних підходів щодо визначення цього терміну здійснив М. Латинін. Зокрема, науковець наводить приклади визначень цієї категорії, пропонує власний підхід та зазначає, що механізм державного регулювання є складовою системи державного регулювання економіки, яка, крім того, включає в себе суб'єкти та об'єкти регулювання [19].

Але є і багато інших тлумачень терміну «механізм державного управління» або «механізм державного регулювання», між якими не завжди проводиться розмежування. Розуміння цього терміну наведено у працях Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, С. Глазьєва, Ф. Шамхалова, В. Бакуменка, С. Дубенко, В. Князєва, М. Корецького, О. Машкова, О. Могильного, Н. Нижник, Г. Одинцова, Ю. Сурміна тощо. Так, на думку Г. Атаманчука, механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [20]. До того ж, на думку цього автора, механізмом може бути сама держава, якщо розглядати її як форму суспільного самоуправління. У свою чергу, Ф. Шамхалов під механізмом держави в широкому розумінні визначає механізм практичної реалізації державної влади, а у вузькому – конкретний засіб впливу держави на суспільство для вирішення поставлених завдань або розв'язання протиріч [21].

В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін зазначають, що механізмами діяльності можуть бути методи [22]. Але у словнику-довіднику «Державне управління» В. Князєв, В. Бакуменко дають більш повне визначення механізму державного управління як практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [23].

Що стосується категорії «механізм державного регулювання», то, за твердженням О. Комякова, «його необхідно розглядати як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідної системи (держави) на підвищення функціонування економіки» [24, с. 8].

За визначенням Л. Дідківської і Л. Головки, механізм макроекономічного регулювання ринкової економіки змішаного типу – це система макроекономічних регуляторів, що складаються з таких елементів: ринкові регулятори; важелі державного впливу на економіку; корпоративне управління; інститут соціального партнерства [25, с. 21].

На думку М. Корецького, зміст механізму державного регулювання економіки можна визначити як систему засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних функцій [26, с. 16]. Отже, існування багатьох підходів до економічного тлумачення категорії «механізм» свідчить про теоретичну та практичну значущість її змісту та сутнісних ознак.

На нашу думку, механізм державного регулювання розвитку аграрної сфери – це спосіб дій суб'єкта регулювання, який ґрунтується на базових принципах, забезпечує виконання економічних функцій держави за допомогою певних форм, методів, інструментів для досягнення поставленої мети.

Механізм є однією з основних складових системи державного регулювання аграрної сфери, який включає суб'єкти регулювання (державні органи), об'єкти регулювання (аграрну сферу; поведінку її суб'єктів: виробників, споживачів сільськогосподарської продукції; суб'єктів інфраструктури аграрного ринку, узагальненою категорією для визначення яких є категорія «стейкхолдери»). При цьому система працює в умовах взаємодії з певним зовнішнім середовищем, яке представлене політичною та правовою, демографічною та екологічною, техніко-економічною та соціально-культурною складовими [19].

Здійснене у попередньому розділі розмежування категорій «державне регулювання економіки» та «регуляторна політика» є підґрунтям для розмежування механізму ДРЕ та механізму регуляторної політики. Спільні характеристики пояснюються системним призначенням ДРЕ та регуляторної політики, наявністю загальних принципів їх реалізації, тоді як відмінності пояснюються співвідпорядкованістю означених категорій, використанням специфічних методів та інструментів регуляторної політики для досягнення мети, особливостями впливу регуляторної політики на поведінку стейкхолдерів.

Виокремлення організаційно-економічного механізму регуляторної політики (далі – ОЕМ) як самостійної економічної категорії передбачає врахування здобутків сучасної економічної науки. Вітчизняні дослідження обмежено використовують напрацювання у цьому напрямі як радянської політичної економії, так і західної економічної науки, практично не згадують теорію економічних механізмів та науковців, які зробили внесок у її створення та розвиток. Винятком є аналіз таких досліджень економічного механізму у праці О. Бігдан та О. Ходаківської [27].

У зарубіжній економічній науці дослідження, спрямовані на з'ясування способів організації планової економіки із урахуванням фактора інформації, сприяли формуванню теорії економічних механізмів. Суттєвий внесок у розвиток теорії економічних механізмів зробив Л. Гурвіц, який розумів механізм як форму гри (взаємодію між суб'єктами і центром, що складається з певних стадій) та виявив основні напрями дослідження механізмів [28]. Здобутки теорії економічних механізмів спочатку мали актуальність на мікрорівні, але згодом положення теорії щодо розуміння механізмів економічної взаємодії почали використовувати в макроекономічному аналізі. Зокрема, для обґрунтування та прогнозування можливості ефективного виконання державою конкретних економічних функцій за допомогою певного механізму.

На важливості проведення досліджень на макрорівні наголошував і Л. Гурвіц: «Наше завдання – полегшити комунікацію, інтегрувавши інституційні феномени в моделі, які були побудовані для вивчення економік, систем голосування й організацій. ...нас цікавлять економічні інститути, проте деякі аспекти моделі є досить загальними, і їх можна застосувати також до аналізу політичних та інших соціальних інститутів. Справді, ці неекономічні аспекти не можуть бути залишені без уваги, оскільки створення, імплементація і система примусу до дотримання правил є основними елементами моделі. ...відправною точкою стане теорія економічних механізмів» [28].

Вважаємо, що узагальненням досліджень у цьому напрямі є виявлення можливості досягнення економічної ефективності на рівні національної економіки або в окремій сфері шляхом реалізації економічної політики з використанням відповідного механізму в умовах неповноти інформації.

У процесі дослідження OEM регуляторної політики положення теорії механізмів створюють підґрунтя для синтезу нормативного та позитивного напрямів економічної теорії як методологічної основи для визначення заходів регуляторної політики через узгодження категорій економічного механізму та інституту, яке здійснив Л. Гурвіц. Вчений зазначив, що економічний механізм задає множину виборів економічних суб'єктів і пов'язані з кожним з цих виборів результати, й у цьому є близьким до економічного інституту, який також, за рахунок створення правил, структурує виграші від обраних стратегій [29].

Водночас, на думку Л. Гурвіца, неможливо ототожнювати механізм та інститут, ототожнення передбачає, що інституційні рамки однозначно задають поведінку економічних суб'єктів, що не узгоджується із практикою.

Отже, підсумовуючи погляди Л. Гурвіца щодо наявності спільних рис та відмінностей категорій «інститут» та «механізм», зазначимо, що у визначенні інституту дослідник близький до поглядів Д. Нортона: «Що стосується семантики, терміном «інститут» можуть позначатися як правила, так і результуючі

формати (patterns) поведінки. ... ми схилиємося до розгляду інститутів як правил, ніж інститутів як форматів поведінки» [30].

Положення теорії економічних механізмів Л. Гурвіца пояснюють проблеми інституційного проектування. Дизайн нових інститутів, нових правил і механізмів примусу до дотримання цих правил передбачає аналіз поведінки стейкхолдерів. Дотримуємось позиції Л. Гурвіца, що імплементація є поняттям, ширшим за поняття примус (enforcement), оскільки вона є забезпечує дотримання стейкхолдерами правил, запропонованих інститутом, і включає не тільки примус, а й інші інструменти, що спонукають дотримуватися правил. Але імплементація – необхідна умова функціонування інституту. Ці положення теорії Л. Гурвіца визначають один із напрямів подальшого дослідження – інституційну складову ОЕМ регуляторної політики. Врахування запропонованого Л. Гурвіцем розуміння механізму дає можливість логічно поєднати дослідження економічної складової із дослідженням організаційної складової ОЕМ регуляторної політики.

Аналіз організаційної складової механізму регуляторної політики доцільно, на наш погляд, розпочати із напрацювань О. Богданова. На користь цього свідчить той факт, що дослідженню організації у О. Богданова передують визначення ролі механізму у процесі еволюції: «Все, що виникає, має свою долю. Її перше, найпростіше вираження зводиться до дилеми: збереження або знищення. Закономірне збереження або знищення – це і є перша схема універсального регулюючого механізму. У кожному колективі з числа людських угруповань, відносин, ідей, що виникають, утримуються і зберігаються ті, які відповідають постійним і загальним умовам його життя, розпадаються і зникають ті, які в суперечності з ними». О. Богданов розглядає механізм, що формує, та той, що реалізує, як взаємодоповнюючі складові, які дають можливість зрозуміти перебіг економічних процесів.

О. Богданов першим звернув увагу на те, що механізм, який регулює, не є тотожним механізму, який формує [31]. Сформульована і розроблена

О. Богдановим тектологічна теорія стала однією з перших концепцій організації. На відміну від теорії Ф. Тейлора і його послідовників, які розглядали організацію як замкнуту систему, що перебуває у незмінному оточенні, О. Богданов вказав на взаємозв'язок організації із зовнішнім середовищем і сформулював основні принципи та закономірності організаційної науки, пояснив механізм їх прояву.

Предмет цієї науки О. Богданов визначив як загальні організаційні принципи і закони, за якими протікають процеси організації в техніці (організація речей), в економіці (організація людей), в ідеології (організація ідей).

Механізм формування містить такі компоненти: кон'югація (з'єднання комплексів), інгрес (входження одного комплексу в інший), дезінгресія (розпад комплексу). Організаційна діяльність людини, в якій би сфері вона не здійснювалася, полягає у з'єднанні та роз'єднанні комплексів.

Заслугою О. Богданова є розробка фундаментальних методологічних засад теорії організації із застосуванням системного підходу. Вчений довів, що організаційне ціле виявляється більшим за просту суму його частин. А отже, необхідно вивчати ціле як систему елементів стосовно середовища і кожної її частини стосовно цілого. За оцінками сучасних дослідників, О. Богданов розробив «найбільш повну теорію динамічної економічної рівноваги, яка лежить в основі сучасних уявлень про оптимальне планування» [32].

Вважаємо, що методологічні положення теорії організації, яку запропонував О. Богданов, мають універсальний характер і, відповідно, їх можна застосовувати до пізнання процесів і явищ, що відбуваються як у природі, так і в суспільстві, зокрема в економіці та її аграрній сфері.

Сучасним визначенням категорії «організація» в економічному контексті є наступне: це «сукупність процесів або дій, що зумовлюють об'єднання елементів, частин у ціле, утворення життєздатної стійкої системи...» [9].

Незважаючи на поширеність категорії «організаційно-економічний механізм» у наукових дослідженнях, О. Красноручський звертає увагу на відсутність єдиної думки вчених щодо її трактування [16].

Так, В.М. Ключко вважає, що «економічний механізм в суспільно-виробничих відносинах розділяється на техніко-економічний, соціально-економічний та організаційно-економічний механізми. Організаційно-економічний механізм – це сукупність організованих суспільно-виробничих відносин, що становлять єдність в досягненні мети» [33]. Тобто організаційно-економічний механізм є складовою економічного механізму.

На думку В. Худавердієвої, «організаційно-економічний механізм є сукупністю економічних важелів, стимулів і заходів, спрямованих на забезпечення динамічного й сталого розвитку аграрних підприємств, який ґрунтується на поєднанні чинників мікро- та макроекономічного середовища з урахуванням елементів державного управління» [34].

І. Пономарев та О. Полякова визначають організаційно-економічний механізм як механізм дії і використання економічних законів, що включають сукупність способів і засобів взаємоузгодженості економічних протиріч, забезпечуючи сполучення економічних інтересів усього суспільства, тому він належить до сфери об'єктивних економічних відносин. Водночас організаційно-економічний механізм нерозривно зв'язаний зі свідомою діяльністю людей і містить у собі надбудовні елементи [35].

Раціональним є розмежування об'єктно-суб'єктної структури організаційно-економічного механізму, його спрямованості на досягнення певних цілей. Неоднозначним, на наш погляд, є твердження щодо механізму використання економічних законів. На нашу думку, цей механізм побудований із урахуванням дії суспільних, у тому числі й економічних, законів.

Є. Коваленко визначає організаційно-економічний механізм розвитку євроінтеграційної політики як сукупність усіх можливих практичних заходів, засобів та важелів організаційного та економічного характеру, відповідних

структур і регуляторів, методів управління, управлінських рішень, за допомогою яких реалізується євроінтеграційна політика [36]. У такому визначенні не згадується об'єктно-суб'єктна структура цього механізму.

Стосовно аграрної сфери В. Месель-Веселяк стверджує: «Аграрне виробництво має дві складові розвитку: перша – організаційна, друга – економічна. Саме від їх вирішення залежить розвиток будь-якого виробництва і, зокрема, сільськогосподарського» [37, с. 3].

О. Скидан розглядає організаційно-економічний механізм формування аграрної політики як сукупність правових законів, принципів, методів, регуляторів та інституціональних детермінант, за допомогою яких формується аграрна політика держави та її регіонів [38].

Вдалим, на наш погляд, є визначення організаційно-економічного механізму, яке запропонував О. Красноручський у процесі дослідження формування систем розподілу продукції аграрних підприємств – це «система взаємодії сукупностей факторів економічного та організаційного характеру, суб'єктів опосередкування їх дії та засобів впливу з урахуванням ознак приналежності до внутрішнього або зовнішнього середовища, що безпосередньо впливають або беруть участь в процесі формування системи розподілу продукції» [16]. Таке визначення дає змогу використовувати синтетичний підхід, який відображає тенденцію подолання однобічності економічної теорії, його ознакою є методологічний плюралізм.

Розвиваючи теоретичні напрацювання О. Красноручського, вважаємо, що організаційно-економічний механізм, як і система категорій та законів політекономії, є абстракцією конкретної системи економічних відносин, але абстракцією, що має відмінний від системи категорій і законів політекономії зміст, який визначається її функціональною спрямованістю. У запропонованому визначенні регуляторної політики у вузькому розумінні така функціональна спрямованість проявляється шляхом визначення економіко-правових основ господарських та адміністративних відносин органів державної влади із

стейкхолдерами. Організаційно-економічний механізм регуляторної політики відображає сутнісні характеристики цього процесу.

Сферою застосування організаційно-економічного механізму регуляторної політики є відносини щодо реалізації регулюючого впливу держави як між державою та стейкхолдерами, так і безпосередньо між державними органами. Тому пропонуємо трактувати організаційно-економічний механізм регуляторної політики як сукупність принципів, методів, важелів, інструментів, що втілюються у формах проведення та реалізуються через систему зв'язків між регуляторами, об'єктами і суб'єктами регулювання із приводу вибору цілей регуляторної політики та засобів їх досягнення, що ґрунтуються на певній економічній концепції та забезпечують структурно визначену послідовність комплексу дій для досягнення стратегічних і тактичних цілей розвитку національної економіки, визначених у процесі узгодження інтересів суб'єктів регуляторної політики. Таке визначення враховує як сутнісні характеристики, так і функціональне призначення цієї категорії. Запропоноване визначення уможливорює графічну інтерпретацію OEM регуляторної політики, наведену на рисунку 2.1.

Основними елементами організаційної складової OEM є такі:

- регуляторні органи держави, визначення та розподіл їх функцій;
- рівні ієрархії регуляторних органів із відповідним розподілом повноважень у системі регулювання;
- ступінь централізації/децентралізації у прийнятті регуляторних рішень;
- професійно-кваліфікаційний рівень суб'єктів регуляторних органів; наявність та якість інформаційних зв'язків між рівнями ієрархії.

Організаційна складова відображає цілі ДРЕ та цілі регуляторної політики, їх розподіл між елементами організаційної структури, зв'язок між якими забезпечує координацію дій для їх досягнення.

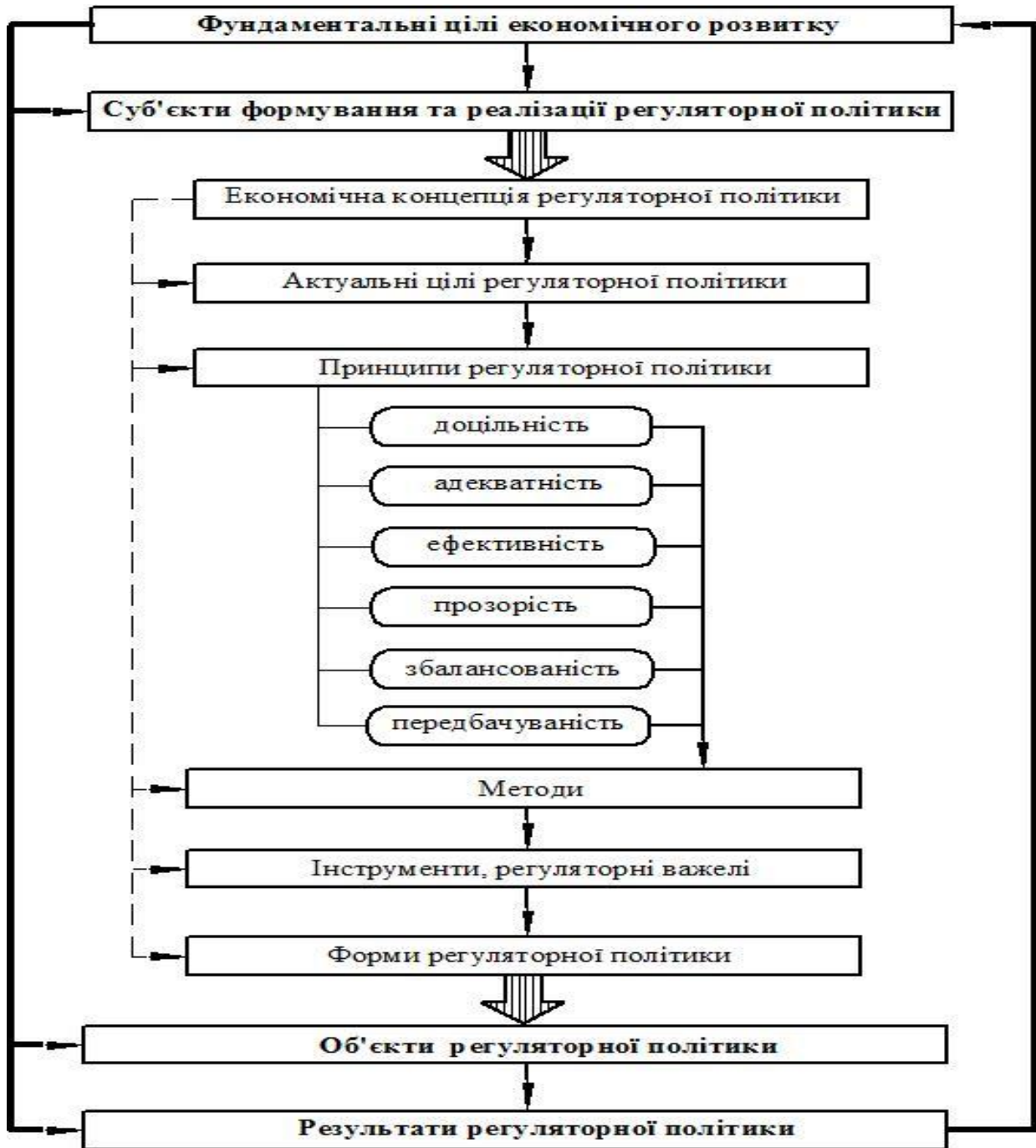


Рис. 2.1. Структура організаційно-економічного механізму регуляторної політики

Джерело: розроблено автором

Організаційна складова може сприяти як ефективному функціонуванню OEM, так і знижувати його ефективність. Для досягнення цілей регулювання організаційна структура має відповідати таким вимогам:

- адаптивність – здатність організаційної структури пристосовуватися до змін, що відбуваються;

- адекватність – відповідність організаційної структури параметрам об'єкта регулювання;

- оперативність – оптимальний розподіл прав та обов'язків, що сприяє прискоренню прийняття рішень;

- надійність – наявність засобів комунікацій, які забезпечують достовірність та своєчасність передачі інформації.

Економічна складова OEM забезпечує реалізацію економічних інтересів стейкхолдерів і держави.

До основних завдань економічної складової ми відносимо:

- забезпечення досягнення цільових функцій стейкхолдерів у визначеному регуляторному середовищі;

- забезпечення узгодження цілей стейкхолдерів, аграрної сфери, національної економіки;

- інтеграцію їх діяльності, яка збільшує потенціал сфери та економіки в цілому.

Економічна складова OEM включає:

- інструменти, методи регулювання;

- систему економічних показників та нормативів, що дають змогу здійснювати планування, моніторинг, оцінку заходів державі і функціонування економіки.

Окремо зупинимось на важелях OEM регуляторної політики. У наукових дослідженнях поняття важіль є досить поширеним. Якщо у природничих науках важіль розуміється як механізм для підйому вантажів, врівноваження ваги тіла у важільних вагах, то в економічних дослідженнях немає чіткого розмежування понять інструмент та важіль [39]. В «Економічній енциклопедії» економічні важелі трактуються як «засоби та методи управління народним господарством за допомогою фінансово-кредитних інструментів, податків, регулювання цін і використання тарифів, амортизаційної, бюджетної політики тощо» [40, с. 471]. В іншому довідниковому виданні економічні важелі

тлумачаться як «інструменти управління економікою, які є невід'ємною частиною господарського механізму». При цьому до переліку таких інструментів зараховують систему цін, тарифів, фінансово-кредитні операції, податки. На нашу думку, важливим є зосередження уваги на дієвій природі важелів, оскільки вони допомагають цілеспрямовано змінювати стан об'єктів; а також на багаторівневості їх впливу, оскільки дія економічних важелів може поширюватись на макро- та мікрорівні національної економіки [41, с. 185].

Ретельний аналіз щодо доцільності розмежування понять «важіль», «інструмент», «метод» здійснив А. Дідик [42].

У нашому дослідженні вважаємо доцільним вживати поняття «важіль» із урахуванням його сутнісного змісту у природничих науках. Отже, поняття важіль відображає факт, він є тією складовою інструменту, яка використовується для зміни економічного стану об'єкта, здійснення повороту в економіці для досягнення поставленої мети. Відповідно, ознаки важелів мають ті інструменти ОЕМ регуляторної політики, які забезпечують зміну параметрів функціонування аграрної сфери. Ознаки важелів ОЕМ:

- забезпечення змін, що виникають впродовж відповідного періоду часу та зумовлюють різноформатні перетворення (зміна бази оподаткування, адміністрування податків, умов отримання кредитів тощо);
- стимулювання або стримування процесів, що відбуваються в аграрній сфері (зменшення/збільшення ставок оподаткування, відсоткових ставок тощо).

Пропонуємо для типології важелів ОЕМ регуляторної політики використовувати їх властивості і функціональне призначення:

- важелі для отримання виграшу у силі впливу;
- важелі для отримання виграшу у швидкості отримання результатів.

Наявність важелів є одночасно іманентною ознакою та показником ефективності ОЕМ регуляторної політики.

ОЕМ регуляторної політики узгоджує реалізацію інтересів стейкхолдерів і держави у просторі та часі, і в такий спосіб створює умови економічної діяльності,

які дають можливість підпорядкувати розвиток аграрної сфери цілям сталого розвитку.

Ознакою, системним призначенням ОЕМ є цільова спрямованість, яка включає організаційні форми та інструменти, що мають вплив на економічну діяльність. Організаційна складова механізму відображає систему, зміст характеру зв'язків між елементами. До організаційної складової належать принципи, концептуальні основи, ієрархічні рівні побудови механізму, які визначаються фундаментальними передумовами існування конкретної соціально-економічної системи. До економічної складової механізму належать форми, методи, важелі, інструменти, які мають вплив на перебіг процесів у національній економіці на макро-, мезо- та мікрорівнях. Органічний зв'язок і взаємодоповнення організаційної та економічної складових, специфіка їх взаємодії утворює ОЕМ регуляторної політики.

З'ясування сутності ОЕМ передбачає дослідження його структури, яка визначається конкретними зв'язками і відносинами у соціально-економічній системі. Організаційно-економічний механізм, як цілісна система, має багаторівневу структуру. У нашому дослідженні виокремимо кілька рівнів.

Перший рівень (глибинний) становить тип економічних відносин, внаслідок та завдяки яким існує організаційно-економічний механізм, – тобто організаційно-економічні відносини. При аналізі структури механізму необхідно розглянути комплекс відносин, пов'язаних із формуванням цілей та інтересів, і комплекс відносин, що виникають у процесі їх реалізації.

Другий рівень (поверхневий) утворюють елементи функціонування організаційно-економічного механізму: домінування тих чи інших принципів, на яких ґрунтується регуляторна політика, інструментів, методів, важелів впливу на перебіг економічних процесів.

Третій рівень становлять конкретні форми, через які реалізується регулюючий вплив ОЕМ.

Для розуміння функціонування ОЕМ регуляторної політики в аграрній сфері необхідно визначити його властивості як системи. ОЕМ є складною, відкритою,

багатокомпонентною системою, яка, відповідно до теорії самоорганізації, має такі властивості: цілісність, динамічність, ієрархічність, холістичність, нелінійність, відкритість. Перераховані властивості сприяють тому, що, з одного боку, OEM регуляторної політики набуває специфічних ознак, що відрізняють його від інших механізмів ДРЕ; з іншого боку, елементи ДРЕ, стаючи складовими OEM регуляторної політики, набувають нових якостей, які дають можливість здійснювати специфічний регулюючий вплив з боку держави.

Розвиток аграрної сфери, як і будь-якої складної системи, може здійснюватися за кількома векторами, що, в свою чергу, актуалізує необхідність ДРЕ з метою обрання системою найкращої з наявних альтернатив у контексті досягнення стратегічної мети. Застосування OEM регуляторної політики дає змогу підвищити ефективність ДРЕ, оскільки, як зазначає Г. Хакен, процесам у відкритих нелінійних системах властива самоорганізація, тому важливішою є не стільки величина регулюючого впливу, скільки його правильна просторова організація.

З'ясування сутності організаційно-економічного механізму регуляторної політики з урахуванням положень теорії організації дало можливість здійснити теоретичне розмежування функціональних, інституційних, процесуальних складників організаційно-економічного механізму формування та реалізації регуляторної політики.

У складі OEM регуляторної політики виокремлюємо OEM формування та OEM реалізації регуляторної політики. OEM формування регуляторної політики включає визначення експертним або аналітичним методом проблеми, яка підлягає врегулюванню, визначення суб'єктів та об'єктів регулювання, вибір теоретичної концепції, обґрунтування мети, принципів, засобів узгодження інтересів окремих груп, у тому числі й на політичному ринку, розроблення та прийняття відповідних офіційних документів. Модель формування OEM регуляторної політики наведена на рисунку 2.2.

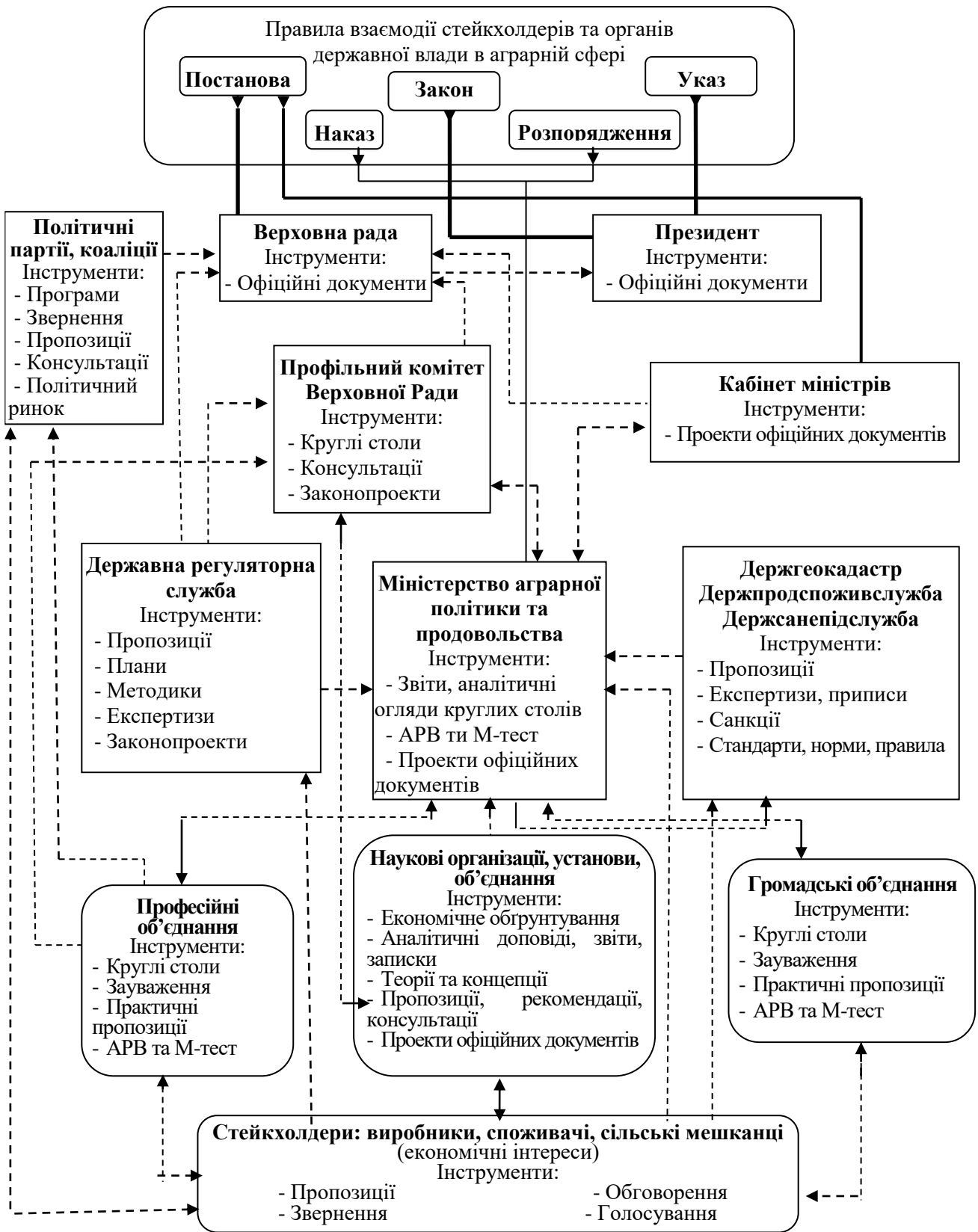


Рис. 2.2. Організаційно-економічний механізм формування регуляторної політики в аграрній сфері

Джерело: розроблено автором

ОЕМ реалізації регуляторної політики полягає у застосуванні на основі означених принципів офіційних документів, які впроваджують нові, модифікують або скасовують існуючі умови здійснення економічної діяльності суб'єктами економіки та проведення економічної політики органами державної влади, органами місцевого самоврядування (порядок реєстрації підприємств, закриття, отримання кредитів, державної підтримки, сертифікації продукції, сплати податків, користування земельними ресурсами, система санкцій за порушення та стимулів за виконання). Модель ОЕМ реалізації регуляторної політики наведена на рисунку 2.3.

Запропоноване теоретичне розмежування закладає методологічні засади дослідження архітекtonіки функціональних, інституційних, процесних складників організаційно-економічного механізму формування та реалізації регуляторної політики на різних рівнях державного регулювання.

Архітекtonіка ОЕМ формування регуляторної політики виявляється у взаємозв'язку та ієрархічній узгодженості суб'єктів, їх повноважень, пропорціях участі у прийнятті законодавчих рішень, які визначають правила взаємодії суб'єктів в аграрній сфері. Наявні структурні закономірності функціональних (розподіл повноважень відповідно до чинних інструментів, форми взаємозв'язків та взаємовпливу між суб'єктами регуляторної політики та ін.), інституційних (законодавче закріплення і неформальні норми, організації, установи, професійні та громадські об'єднання що беруть участь у формуванні регуляторної політики), процесних складників (процедури узгодження інтересів і прийняття рішень, програмування, надання субсидій, пільг, обмеження діяльності, яка формує негативні екстерналії) зумовлюють співвідношення його головних і другорядних елементів: формування здійснюється на рівні центральних органів влади. Відповідно, ефективність ОЕМ на етапі формуванні може бути забезпечена посиленням ролі стейкхолдерів, органів місцевого самоврядування через використання таких інструментів як пропозиції, консультації та їх врахування у процедурах законотворчості.

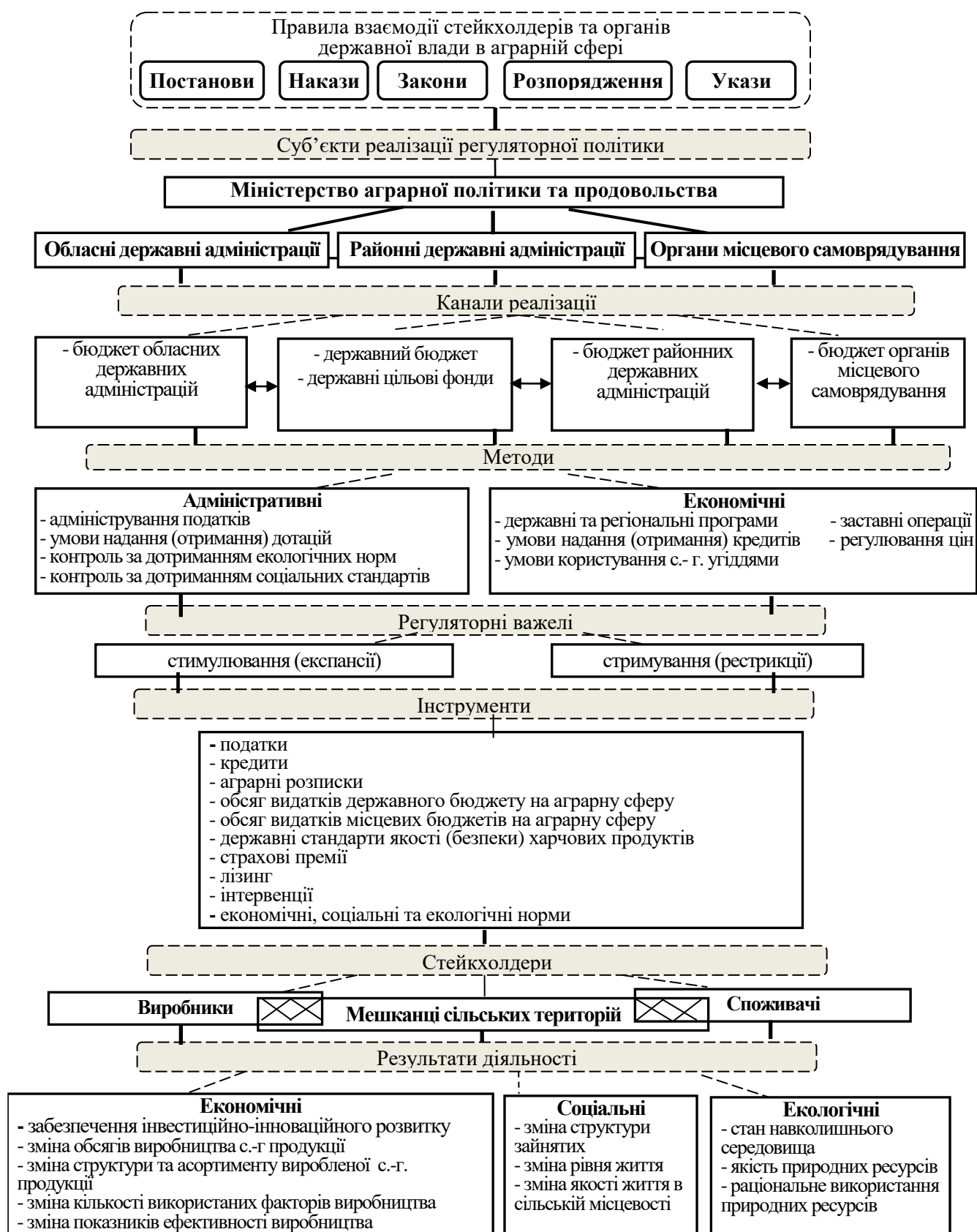


Рис 2.3. Організаційно-економічний механізм реалізації регуляторної політики в аграрній сфері

Джерело: розроблено автором

Архітектоніка OEM реалізації регуляторної політики виявляється у взаємозв'язку та ієрархічній співпорядкованості суб'єктів, їх повноважень, пропорціях участі у реалізації прийнятих законодавчих рішень, які визначають правила взаємодії суб'єктів в аграрній сфері. Наявні структурні закономірності функціональних (реалізація повноважень відповідно до чинних інструментів), інституційних (суб'єктна структура, програмування), процесних складників (процедури реалізації та дотримання правил, визначених нормативними документами) свідчать, що основним каналом реалізації OEM є бюджети і програми (що узгоджується із практикою розвинутих країн). Але регуляторна політика реалізується переважно на рівні центральних органів виконавчої влади, не враховує тенденції децентралізації і не використовує повною мірою можливості участі органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади на місцях, інститутів громадянського суспільства, що не забезпечує зворотній зв'язок та в такий спосіб підвищення ефективності OEM.

2.2. Система показників ефективності регуляторної політики в аграрній сфері

У процесі формування та реалізації OEM регуляторної політики важливе місце посідає система показників, які дають змогу оцінити наслідки впливу такої політики на діяльність суб'єктів аграрної сфери, здійснювати моніторинг та, у разі відхилення фактичних результатів від планованих, корегувати заходи з боку держави. При цьому необхідно оцінювати величину змін/результатів, спричинених заходами регуляторної політики на стан і задоволення потреб суб'єктів господарювання, а не тільки кількість реформ або величину ресурсів, витрачених на їх упровадження.

Показники оцінки ефективності державних заходів є складовою досліджень, присвячених аналізу державного регулювання економіки в цілому та аграрної сфери, як однієї з її важливих складових, зокрема. У працях, об'єктом аналізу яких є

аграрна сфера, найчастіше використовують систему показників державної підтримки сільського господарства. Значний внесок у створення, вдосконалення та подальше використання на теоретичному та практичному рівні означеної системи показників зробили провідні закордонні та вітчизняні науковці Т. Джозлінг, Є. Серова, В. Онегіна, О. Могільний, Т. Мельник, О. Головачова, Т. Калашнікова та інші. Показники підтримки сільського господарства використовують у статистичних та аналітичних дослідженнях і звітах міжнародних інституцій.

Менш поширеними є дослідження, тематика яких пов'язана із використанням системи показників, що характеризують вплив безпосередньо регуляторної політики на макрорівні та у розрізі секторів економіки. Ці питання висвітлено у працях Д. Ляпіна [43], І. Голоднюк, В. Дубровського, В. Скаршевського [44]. Проте відсутність комплексної методики оцінки результатів регуляторної політики в аграрній сфері обумовлює необхідність у подальших дослідженнях у цьому напрямі.

Оцінка ефективності державного регулювання базується на сукупності показників, що відображають вплив держави на економічну систему, результати та витрати регулювання. Найчастіше оцінка політики держави в аграрній сфері здійснюється шляхом визначення рівня підтримки, який розраховується як річна грошова вартість валових трансфертів сільському господарству з боку споживачів та платників податків, що обумовлені політикою уряду незалежно від цілей такої політики та економічних наслідків. Загальна оцінка підтримки (TSE) складається із трансфертів сільгоспвиробникам (PSE), трансфертів споживачам сільськогосподарської продукції (CSE) та підтримки загальних послуг аграрного сектора (GSSE). Також розраховується номінальний коефіцієнт підтримки виробника (NAC) як відношення рівня підтримки виробника до розміру доходів фермерів, обчислених у світових цінах без державної підтримки, та номінальний коефіцієнт захисту виробника (NPC) як відношення рівня внутрішніх цін до вартості продукції з урахуванням виплат на тонну до світових цін [45].

Показник PSE є найбільш універсальним, оскільки відображає вплив аграрної політики на добробут економічних суб'єктів та дає можливість урахувати не тільки кошти, що безпосередньо виділяються на реалізацію заходів аграрної політики, а й кошти, які опосередковано використовує держава для підтримки сільського господарства. PSE складається з 7 категорій, які в агрегованому вигляді можна представити як суму показників підтримки ринкової ціни (MPS) та субсидій виробникам.

Таблиця 2.1

**Показники рівня державної підтримки сільського господарства
України 1995-2015 рр. за методикою ОЕСР**

Роки	Показники							
	MPS, млн грн	MPS, %	PSE, млн грн	GSSE, млн грн	CSE, млн грн	TSE, млн грн	PSE, % від GFR	TSE, % від ВВП
1995	18 173,21	88,09	-4 325,81	436,03	5 577,73	-3 889,78	-22,15	-7,14
2000	46 747,34	87,13	203,31	408,08	1 788,78	611,39	0,41	0,36
2005	91 411,23	82,10	10 682,82	2 856,50	-6 086,10	13 539,32	10,92	3,07
2006	102 070,46	81,16	11 994,97	2 572,30	-5 095,83	14 567,27	10,90	2,68
2007	125 278,14	81,81	4 150,53	3 365,70	3 779,74	7 516,23	3,07	1,04
2008	170 837,94	80,40	4 077,0	3 763,0	-7 950,72	7 840,0	2,24	0,83
2009	176 311,89	81,89	13 699,50	3 784,0	-16 909,14	17 483,50	7,33	1,91
2010	234 360,35	82,42	16 149,83	4 866,80	-4 189,98	21 016,63	6,49	1,94
2011	297 988,41	83,42	-5 938,23	5 384,10	6 184,73	-554,13	-1,91	-0,04
2012	278 946,67	82,19	4 472,10	6 191,20	6 064,18	10 663,30	1,50	0,76
2013	330 901,27	80,96	-11 156,77	5 252,67	11 998,75	-5 904,10	-3,18	-0,40
2014	399 704,11	83,02	-36 798,19	3 487,0	35 443,32	-33 311,19	-8,79	-2,13
2015	546 977,77	84,94	-39 835,73	2 509,20	38 512,79	-37 326,53	-6,97	-3,05

Джерело: складено за [46]

Оцінка заходів держави в аграрній сфері України із застосуванням основних показників, що їх використовує ОЕСР наведена у таблиці 2.1. Аналіз показників таблиці дає можливість стверджувати, що політика в аграрній сфері України характеризується відсутністю дотримання стратегічних орієнтирів, стабільності та послідовності. Неоднорідністю характеризується і структура підтримки. В останні роки Україна змінювала вектор підтримки декілька разів, останнім часом перевага надається підтримці виробника, але й рівень підтримки виробників зазнає суттєвих змін. Так відносний показник PSE був від'ємним протягом 2013-2015 рр. У 2015 р.

він становив -8%. Це відбулося в результаті зменшення MPS, від'ємний показник якої (-22,3%) тільки частково був компенсований виплатами з державного бюджету (+14,1%), різниця внутрішніх і світових цін збільшилася внаслідок девальвації гривні (у 2013-2015 рр. ціни були в середньому на 12% нижче за світові). Від'ємне значення показника TSE у 2013-2015 рр. має тенденцію до збільшення, що аналогічно до ситуації, яка спостерігалася в середині 90-х ХХ ст. Така ситуація відбувається в умовах збільшення частки продукції аграрної сфери у ВВП країни.

Зменшення державної підтримки протягом 2013-2015 рр. в Україні пояснюється не зміною стратегічного курсу аграрної політики, але є результатом макроекономічної нестабільності та девальвації гривні, що призвело до падіння внутрішніх цін нижче від світового рівня. В умовах погіршення основних макроекономічних показників держава у процесі проведення аграрної політики та регуляторних заходів зосередилася на дерегулюванні та лібералізації сектора. Вважаємо, що політика дерегулювання є доцільною та необхідною, але забезпечення фінансування на належному рівні базових загальних послуг виробникам має залишатися пріоритетом. Крім того, проблеми із дотриманням безпеки харчових продуктів за стандартами країн-членів ЄС, ветеринарних та фітосанітарних вимог залишається однією із перешкод для доступу сільськогосподарської продукції України на ринки ЄС.

В. Онегіна пропонує також використовувати показник видатків державного та місцевих бюджетів на підтримку сільського господарства та їх частки у сукупних видатках бюджетів всіх рівнів. Доцільність застосування цього показника науковець пояснює існуванням суперечностей між цілями держави та її фінансовими можливостями. Видатки з державного бюджету України на фінансування аграрної сфери України наведені у таблиці 2.2.

Таблиця 2.2

**Видатки Державного бюджету України на фінансування аграрної сфери
України у 2010-2017 рр.**

Показники	Роки	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Видатки Державного бюджету України, млрд грн		307,7	342,7	413,6	419,8	441,6	581,8	681,5	800,03
Видатки Державного бюджету (загальний та спеціальний фонди), розпорядником яких було Мінагрополітики, млрд грн		5,7	5,3	8,4	8,7	6,4	2,2	2,1	9,4
Частка видатків, розпорядником яких було Мінагрополітики, у загальному обсязі видатків Державного бюджету, %		1,87	1,54	2,04	2,08	1,44	0,38	0,31	1,18

Джерело: складено за [47]

Проведені розрахунки свідчать, що видатки з державного бюджету на аграрну сферу протягом 2010-2016 рр. мали тенденцію до зменшення, що також обумовлено не обранням нової стратегії, а макроекономічною та політичною ситуацією в країні.

З набуттям членства в СОТ Україна приєдналася до системи міжнародних правил торгівлі. Згідно із правилами СОТ, заходи внутрішньої підтримки аграрної сфери класифікують на ті, що «спотворюють» виробництво і торгівлю, тобто впливають на обсяги виробництва й ціни, і ті, що не впливають на виробництво й торгівлю. Відповідно до цього критерію, заходи державної підтримки поділено на «скриньки»: зелену, блакитну, жовту та червону. У розрізі скриньок здійснюється і оцінка ефективності політики держави в аграрній сфері. Ретельний аналіз державного фінансування аграрної сфери України у розрізі означених скриньок здійснила Т. Калашнікова [48].

Бюджетне фінансування програм «зеленої скриньки» може бути збільшено Україною, тому що воно не обмежується з боку СОТ. Це видатки на створення інфраструктури, консалтинг, маркетингові послуги, охорону навколишнього середовища, навчання, інспектування продукції, розбудову

сучасної системи технічних стандартів, прискорення роботи для їх гармонізації з міжнародними та європейськими.

На відміну від показників оцінки аграрної політики держави, показники, що відображають безпосередньо ефективність регуляторної політики, менш чітко окреслені, що пов'язано із відсутністю інтегрального визначення змісту регуляторної політики у вітчизняній економічній науці та практиці. При використанні терміну «регуляторна політика» у широкому розумінні цілком обґрунтованим є застосування показників ефективності аграрної політики, як актуального прояву ДРЕ в аграрній сфері. Дослідження регуляторної політики у вузькому розумінні обумовлює виокремлення системи показників, які дають змогу оцінити її ефективність.

На етапі формування регуляторної політики найбільш поширеними показниками, які застосовують у міжнародній практиці, є аналіз регуляторного впливу (АРВ) та його модифікація М-тест. Правове оформлення АРВ в Україні міститься у Законі [49] та в Методиці підготовки аналізу регуляторного впливу, але у зв'язку із неузгодженістю на термінологічному рівні підготовка АРВ за процедурами Методики дає можливість уникнути всебічного обґрунтування та визначення очікуваних результатів від пропонованих заходів [50]. Так АРВ до законопроектів, розроблених Міністерством аграрної політики та продовольства України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини», «Про заходи щодо зменшення негативних наслідків в аграрному секторі України у період проведення антитерористичної операції», містить тільки два альтернативних способи досягнення цілі (така практика поширена й серед інших суб'єктів формування регуляторної політики): невторчання і залишення існуючої ситуації або прийняття зазначених проектів Законів України. Також АРВ містить перелік вигід, які отримують від прийняття зазначених законопроектів держава, виробники й споживачі, та не враховує можливі витрати усіх сторін [51].

Вітчизняні науковці запропонували для оцінки процедури АРВ використовувати інтегральний показник якості АРВ [52]. Інтегральний показник характеризує наявність кількісних та якісних складових, сформованих на основі Методики, та розраховується за формулою:

$$KI = \frac{K_{як} + K_k}{2}, \quad (2.1)$$

де $K_{як}$ – коефіцієнт повноти якісної оцінки;

K_k – коефіцієнт повноти кількісної оцінки.

Значення інтегрального показника є вище від середнього ($>0,5$), що свідчить про якість розроблених АРВ (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

**Показники якості проектів нормативно-правових актів, розроблених
Міністерством аграрної політики та продовольства України
у 2016-2018 рр.**

Показники	Роки		
	2016	2017	2018
Кількість регуляторних актів	14	7	13
$K_{як}$	0,42	0,60	0,63
K_k	0,34	0,36	0,34
K_i	0,38	0,74	0,76

Джерело: [52]

Розрахунки, наведені у таблиці 2.3, свідчать, що інтегральний показник оцінки АРВ у 2016 р. становив 0,38, що відображає його низький рівень; у 2017 та 2018 рр. показник підвищився, що відображає позитивну динаміку проведення АРВ. Отже, до 2017 р. АРВ застосовувався формальним чином, не визначав повною мірою витрати суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок очікуваної дії регуляторного акта.

Для оцінки впливу державної регуляторної політики на суб'єктів малого бізнесу, відповідно до практики ЄС [53], запроваджено обов'язкове обчислення витрат малого бізнесу на виконання державного регулювання – М-Тест (SME test). Практика запровадження М-тесту в аграрній сфері набуває поширення, М-Тест,

зокрема, міститься у проектах наказів Мінагрополітики щодо регулювання діяльності на водних об'єктах, у прикордонних регіонах тощо [51].

Отже, APB та M-Тест є інструментами оцінки регуляторної політики на етапі її формування, тобто *ex ante*. Ці інструменти дають можливість оцінити регуляторний вплив за умови визначення не тільки формальних, але й реальних наслідків зміни регуляторного середовища.

За ступенем формалізації показники оцінки регуляторної політики можна класифікувати на інтуїтивні та формалізовані. Інтуїтивні показники переважно відображають інституційний аспект результатів регуляторної політики та мають форму індексів. Використання індексів як показників оцінки наслідків політики держави має певні обмеження: для міжнародних порівнянь важливим є незмінність складу країн, незначні відмінності між країнами у значеннях індексів можуть спричинити значні розриви у рейтингу; індикатори, що спираються на опитування, є суб'єктивними і залежать від факторів, які не мають кількісного виміру (ставлення до уряду, відчуття впевненості, культурні традиції тощо). З іншого боку, індикатори, що базуються виключно на об'єктивних оцінках, не враховують неформальні обмеження та неформальні способи пом'якшення бюрократичних процедур.

Серед інтуїтивних показників провідне місце належить рейтингу «Doing Business» (Ведення бізнесу), який відображає витрати на відкриття фірми, отримання ліцензій, дозволів, реєстрацію власності, наймання та звільнення працівників, сплату податків, захист інтересів інвесторів, отримання кредиту, примус партнерів до виконання контрактів, закриття бізнесу.

«Doing Business» базується на припущеннях щодо виду економічної діяльності (не враховується аграрна сфера) та місця розташування фірми (велике місто), а також жорсткого дотримання норм чинного законодавства і, відповідно, відсутності неформальних складових виконання бюрократичних процедур. Індекс побудований за принципом «Відстань до кордону»: оцінюється відстань до провідних світових практик регулювання (за шкалою

від 0 до 100) та її еволюція у часі. «Doing Business» зазначено як один із орієнтирів Стратегії–2020 та Коаліційної угоди 2014 р. [54].

Місце України у рейтингу «Doing Business» представлено у таблиці 2.4.

Таблиця 2.4

Позиції України у рейтингу «Doing Business» у 2006-2016 рр.

Показник	Роки										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Позиція у загальному рейтингу	124	128	139	145	142	145	152	137	112	87	83
Реєстрація підприємства	—	101	109	128	134	118	112	50	47	70	30
Отримання дозволу на будівництво	—	107	174	179	181	179	180	183	41	139	140
Підключення до електромереж	—	—	—	—	—	—	169	166	172	138	
Винайм робочої сили	—	107	102	100	83	—	—	—	—	—	
Реєстрація власності	—	133	138	140	141	164	166	149	97	64	61
Кредитування	—	65	68	28	30	32	24	23	13	17	19
Захист інвесторів	—	142	141	142	109	109	111	117	128	87	88
Оподаткування	—	174	177	180	181	181	181	165	164	106	107
Міжнародна торгівля	—	106	120	131	139	139	140	145	148	109	109
Забезпечення виконання контрактів	—	26	46	49	43	43	44	42	45	98	98
Відновлення платоспроможності	—	139	140	143	145	150	156	157	162	141	141

Джерело: складено за [55]

Дані, наведені у таблиці 2.4, свідчать, що за окремими показниками, що входять до складу індексу, наприклад «Реєстрація підприємств», позиція України суттєво покращилася (із 69,8 бала у 2010 р. до 93,9 в 2016 р.), але за показником «Забезпечення виконання контрактів», навпаки, спостерігається погіршення позицій (57,1 бала у 2016 р., тоді як у 2010 р. – 67,2).

Динаміка узагальненого «Doing Business» демонструє покращення формальних умов діяльності фірм в Україні в останні роки, але орієнтація

реформ виключно на досягнення оціночного показника в міжнародному рейтингу країни сприяє переважно формальним змінам. Рейтинг конкурентоспроможності Global-competitiveness-index вважається всеохоплюючим показником діяльності уряду та розраховується на підставі як об'єктивних показників, так і даних опитування керівників підприємств. Дані, щодо місця України у рейтингу Global-competitiveness-index наведені у таблиці 2.5.

Таблиця 2.5

Місце України у рейтингу Global-competitiveness-index у 2010-2017 рр.

Роки															
9/10		10/11		11/12		12/13		13/14		14/15		15/16		16/17	
Рейтинг	індекс	рейтинг	Індекс	рейтинг	індекс	рейтинг	Індекс	рейтинг	індекс	рейтинг	індекс	рейтинг	індекс	рейтинг	індекс
82	3,95	89	3,9	82	4,0	73	4,14	84	4,05	76	4,1	79	4,03	85	4,0

Джерело: [56]

Отже, у даному рейтингу Україна в останні роки займає місця у восьмому та дев'ятому десятках, найгіршим є показник ефективності антимонопольного регулювання (136 місце зі 140 країн).

Для оцінки обсягу обмежень конкуренції на товарних ринках та виявлення вад у регулюванні ОЕСР використовує індекс Product-Market-Regulation (Регулювання товарних ринків – РТР) [57]. Оцінки РТР проводять для всіх країн-членів та вибірково для деяких країн, які не є членами організації. Для України це було зроблено у 2007 р. [58]. РТР відображає регулювання, норми, практику, інституційні характеристики, що є типовими для країн-членів ОЕСР та не є поширеними в економіках змішаного типу, що здійснили трансформацію від директивно планових засад до ринкових. Тому використання індикатора РТР, як показника оцінки регуляторної політики, є доцільним у комплексі з іншими показниками.

Також ОЕСР розраховує *Restrictiveness Index* Foreign direct investment (FDI Index), який оцінює регуляторні правила здійснення прямих іноземних інвестицій (ПІІ) за чотирма критеріями: припустимий рівень участі іноземного капіталу; процедури відбору та затвердження, що застосовуються до ПІІ; обмеження щодо іноземних співробітників; експлуатаційні обмеження, такі як право власності на землю, корпоративний устрій. Обмеження розраховуються за шкалою від 0 (обмеження відсутні) до 1 (повна заборона ПІІ). Індекс охоплює 22 сфери економіки, у тому числі аграрну сферу. країна у 2015 р. мала показник 0,117, що перевищує середній показник країн ОЕСР (0,068) та є нижчим від середнього значення для країн, які не є членами організації (0,151). Для аграрної сфери України показник становив 0,153, що втричі вище від середнього показника країн-членів ОЕСР, що є наслідком існування експлуатаційних обмежень у сільському господарстві, в першу чергу, заборони права власності на землю для іноземних компаній. Як було зазначено у дослідженні Світового банку щодо інвестицій у сільське господарство в Україні, права власності не було формалізовано, у тому числі не функціонує земельний кадастр, іноземні особи не уповноважені володіти сільськогосподарськими землями [59].

Індекс не відображає повною мірою інвестиційний клімат країни, тому що не враховує всі аспекти нормативно-правової бази інвестування, а також неформальні обмеження здійснення ПІІ. Тим не менш, індекс визначає внесок регуляторної політики у створення регуляторних умов за 4 згаданими вище критеріями.

Серед індикаторів, що безпосередньо відображають якість державних заходів в економіці, провідне місце посідає показник якості державного управління Інституту Світового банку (WBI) [60]. Це похідний індикатор, який обчислюється на підставі даних 33 джерел, наданих світовими та регіональними організаціями. Оцінюються складові «гарного управління», у тому числі показник «якість регуляторної політики», який відображає

сприйняття економічними суб'єктами здатності уряду розробляти і здійснювати обґрунтовану політику. Враховуються також умови розвитку фінансових послуг та інвестиційний клімат аграрної сфери. Рейтинг України в індексі «Якість державного управління» представлений у таблиці 2.6.

Таблиця 2.6

**Рейтинг України в індексі «Якість державного управління»
у 2005, 2010-2015рр.**

Країна \ Показник	Роки						
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ефективність держави							
Україна	34,15	25,36	21,80	32,23	30,81	40,38	34,62
США	91,22	91,39	91,00	90,52	91,00	89,90	89,90
Німеччина	90,73	92,34	91,47	93,36	91,47	94,71	94,23
Якість регуляторної політики							
Україна	33,82	33,97	29,86	29,86	30,33	28,85	29,81
США	96,08	91,39	91,47	87,68	86,73	88,46	88,46
Німеччина	91,67	93,78	92,89	91,94	92,42	94,23	93,27
Верховенство права							
Україна	27,27	24,64	23,47	25,35	23,47	23,08	22,60
США	91,39	92,42	91,08	91,55	90,61	89,90	90,38
Німеччина	93,30	91,47	91,55	92,02	92,02	93,27	92,79
Контроль над корупцією							
Україна	29,76	17,14	17,54	15,17	11,85	14,9	14,9
США	91,71	86,19	86,28	89,57	85,31	89,42	89,90
Німеччина	93,66	93,33	92,89	93,84	94,31	94,71	93,27
Надійність							
Україна	41,35	46,45	44,60	40,38	37,56	46,80	47,78
США	89,90	85,31	84,98	86,85	84,04	80,30	81,28
Німеччина	93,75	92,42	93,43	93,43	93,90	96,06	95,57
Політична стабільність, відсутність жорстокості та тероризму							
Україна	37,20	45,50	43,13	42,18	21,80	5,71	6,19
США	42,51	60,19	65,40	68,25	66,35	64,76	69,52
Німеччина	74,88	72,51	71,09	71,09	76,78	77,14	70,0

Джерело: складено за [60]

Отже, у порівнянні із США та Німеччиною (як однією з найбільш розвинутих економік ЄС) якість регуляторної політики в Україні є суттєво нижчою.

До похідних показників також належить рейтинг «Права власності», який складається з таких компонентів:

1. Правове та політичне середовище (LP).

2. Права на «фізичну» власність (PPR).
3. Права на інтелектуальну власність (IPR) .

Необхідність використання наведеного рейтингу для оцінки ефективності регуляторної політики, на наш погляд, обумовлена роллю приватної власності у забезпеченні фундаментальних умов функціонування ринкової економіки та здійсненні ринкових угод. З огляду на це, специфікація і захист прав приватної власності є класичною функцією держави у ринковій економіці, а рівень забезпечення специфікації прав власності та дотримання умов ринкових трансакцій є показником ефективності процесу ДРЕ в цілому та регуляторної політики як одного з його напрямів. Позиція України у цьому рейтингу представлена у таблиці 2.7.

Таблиця 2.7

Позиції України у рейтингу «Права власності» у 2012-2016 рр.

Показники	Роки									
	2012		2013		2014		2015		2016	
	бали	рейтинг	бали	Рейтинг	бали	рейтинг	бали	рейтинг	бали	рейтинг
Правове та політичне середовище	3,5	103	3,6	105	3,6	79	2,8	115	2,4	126
Права на «фізичну» власність	4,4	128	4,8	122	4,9	92	4,9	104	5,1	101
Права на інтелектуальну власність	4,2	93	4,3	92	4,3	78	4,1	93	4,3	91
В цілому	4,0	120	4,2	112	4,3	86	3,9	109	3,9	115

Джерело: складено за [61]

Отже, суттєвих змін не відбулося, так у 2016 р. Україна посідала 115 місце у світі. Погіршилися показники правового та політичного середовища, незалежності судової системи, захисту прав приватної власності, реєстрації прав власності, доступу до кредитів. Показники індексу «Права власності» узгоджуються із показниками FDI Index щодо оцінки специфікації та захисту прав власності в аграрній сфері України.

Рейтинг Global Indicators of Regulatory Governance, запроваджений Світовим банком, оцінює не зміст законодавчих актів, а процедуру їх прийняття. Показники

України у 2016 р. виявилися на рівні країн-членів ЄС, що обумовлено дотриманням формальної дисципліни оприлюднення проектів нормативно-правових актів, у тому числі АРВ до проектів регуляторних актів [62].

Вважаємо, що це є підтвердженням виявленої тенденції здійснення формальних, а не реальних змін в інституційній площині регуляторного середовища.

Проаналізовані вище інтуїтивні показники дають змогу здійснити загальну оцінку заходів регуляторної політики на рівні національної економіки. Безпосередньо секторальним є рейтинг *Enabling the business of agriculture* (Можливості ведення агробізнесу), який відображає порівняльні умови ведення бізнесу в аграрній сфері та дозволяє виявляти вплив організаційно-економічного механізму регуляторної політики на аграрну сферу, здійснювати оцінку трансакційних витрат, що виникають у зв'язку із запровадженням офіційних документів.

Позиції України у рейтингу «*Enabling the business of agriculture*» у 2017 р. представлені на рисунку 2.4.

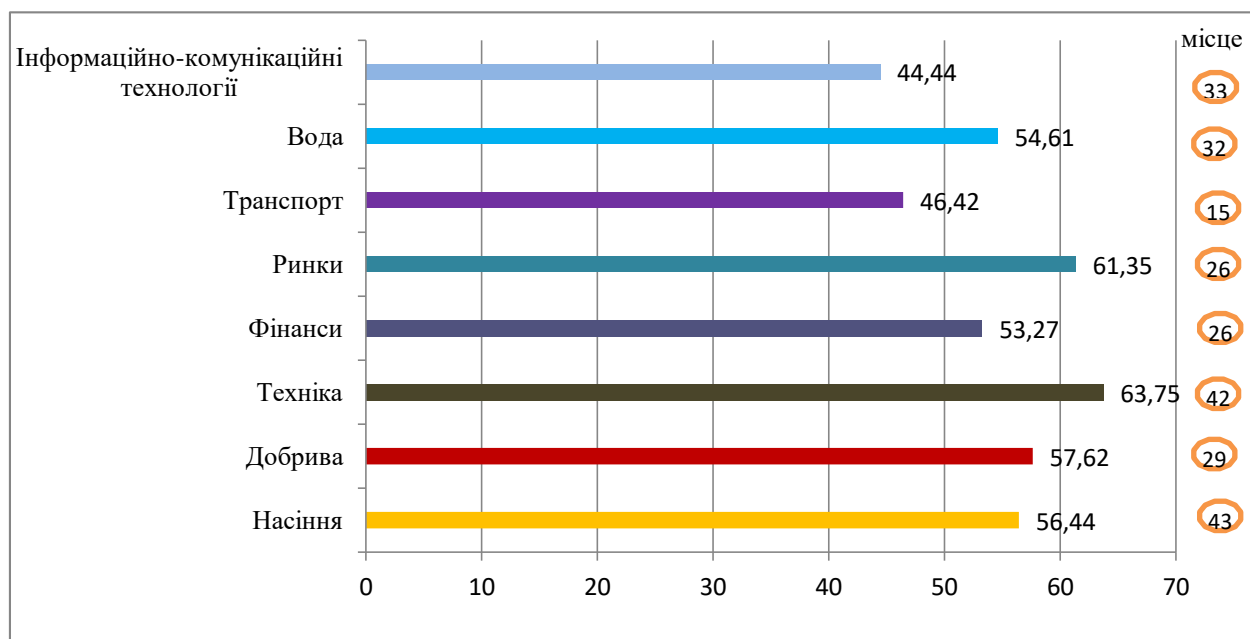


Рис. 2.4. Позиції України у рейтингу «*Enabling the business of agriculture*» у 2017 р.

Джерело: складено на основі [63]

Перевагами зазначеного рейтингу є, по-перше, відображення регуляторного середовища аграрної сфери, по-друге, можливість порівняння складових бази спостереження із аналогічними показниками в інших країнах. Але рейтинг є новим, таким, що містить дані, які охоплюють 40 країн, починаючи з 2015 р., що унеможлиблює часові порівняння. Вважаємо, що із накопиченням даних Рейтингу за більш тривалий проміжок часу та розширенням переліку країн, які охоплює цей рейтинг, значущість його буде зростати при оцінці часових та просторових порівнянь ефективності регуляторної політики в аграрній сфері.

До інтуїтивних показників оцінки регуляторної політики держави належать опитування підприємств, що їх проводять міжнародні та національні інституції. Опитування Світового банку та МФК охоплюють керівний склад підприємств приватного сектора у понад 100 країнах, рейтинг складається з більш ніж 100 показників, які об'єднані у підгрупи. У підгрупі Regulations and Taxes понад 42% опитуваних керівників українських фірм вказали на негативний вплив податкового тягаря, тоді як для інших країн даного регіону цей показник відмітили 29% опитуваних [64]. Але зазначене опитування охоплює підприємства харчової галузі та не поширюється безпосередньо на сільськогосподарські підприємства.

В Україні проводять національні регулярні опитування підприємств. Незважаючи на розбіжності у методології складання міжнародних та національних рейтингів, серед факторів, що стримують виробництво, перше місце, на думку українських респондентів, посідають фінансові обмеження [65].

Проведений аналіз індексів, за допомогою яких можна оцінити регуляторну політику на рівні національної економіки, а також в аграрній сфері, визначив особливості їх застосування:

- для України якість регуляторного середовища краще відображають окремі показники, що входять до складу рейтингів, ніж самі загальні рейтинги;

- показники свідчать, що основними факторами, які перешкоджають діяльності підприємств в Україні, є формулювання законодавчих актів, їх застосування та наявність необґрунтованих обмежень, які в сукупності створюють основу для дискреційного, тобто довільного, вибіркового застосування законодавства. Вважаємо, що використання індикаторів, які відображають виключно офіційний аспект відносин влади та стейкхолдерів, є недостатнім: за можливості дискреційного застосування формальні обмежувальні норми не завжди є такими у практичній діяльності, натомість значення набувають неформальні обмеження.

Водночас, використання індикаторів, що базуються на формальних кількісних показниках, що входять до СНР, додає об'єктивності оцінці результатів політики. Динаміку цих показників наведено у таблиці 2.8.

Таблиця 2.8

**Основні макроекономічні показники України
у 2009-2016 рр.**

Показники	Роки							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ВВП (у фактичних цінах), млрд грн	947,0	1120,6	1349,2	1459,1	1522,7	1586,9	1979,5	2385,4
ВВП, % до попереднього року	84,9	104,1	105,4	100,2	100,0	93,4	90,1	102,4
Валова додана вартість (основні ціни), млрд грн	-	992,2	1166,9	1262,2	1336,4	1382,7	1681,4	2023,2
ІСЦ, %	112,3	109,1	104,6	99,8	100,5	124,9	143,3	112,4
Капітальні інвестиції, млрд грн	192,9	189,1	259,9	293,7	267,7	219,4	273,1	359,2
Рівень безробіття (за методологією МОП), %	8,8	8,1	7,9	7,5	7,2	9,36	9,16	9,3
Фінансовий результат до оподаткування, млрд грн	-45,0	58,3	122,2	101,9	29,3	-523,6	-340,1	-22,2
Кредити, надані сектору нефінансових корпорацій, млрд грн	462,2	501,0	573,7	610,5	669,6	778,8	787,8	822,1
Кредити, надані с.-г., млрд грн	26,03	26,5	33,7	37,3	40,1	55,3	48,4	55,1
Середньозважені відсоткові ставки у річному обчисленні, %	17,6	14,0	15,0	17,6	14,0	14,5	17,7	15,1
Середньозважені відсоткові ставки у річному обчисленні за кредитами в с.-г., %	19,2	14,9	13,7	16	13,1	20,1	20,2	18,4

Джерело: складено за [66, 67, 68, 69]

Якщо обидва типи показників (як інтуїтивні, так і формалізовані) погіршуються або покращуються одночасно, тобто змінюються в одному напрямі, то інтерпретація є однозначною: заходи регуляторної політики із використанням OEM можна оцінити як ефективні або неефективні.

Оцінка ефективності OEM регуляторної політики ускладнюється за умов, коли спостерігаємо «змішану» динаміку. Економічне зростання або спад на рівні національної економіки та її окремих сфер визначається дією ендогенних факторів, серед яких – сукупний попит, який формується у тому числі під впливом зміни ситуації на світових ринках, рівень конкуренції з боку вітчизняних та іноземних виробників, ціни на сировину, матеріали, фактори виробництва тощо. За умов у цілому несприятливого регуляторного середовища, скорочення обсягів державних видатків, економічне зростання може бути результатом позитивного впливу означених факторів (табл. 2.9).

Таблиця 2.9

**Основні показники розвитку аграрної сфери України
у 2010-2016 рр.**

Показники	Роки						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Валова продукція с.-г. у постійних цінах, млрд грн	187,5	225,4	216,6	246,1	251,4	239,5	254,6
Продукція рослинництва у постійних цінах 2010 року, %	63,9	69,5	66,8	69,6	70,7	70,3	72,8
Продукція тваринництва у постійних цінах 2010 року, %	36,1	30,5	33,2	30,4	29,3	29,7	27,2
Індекси продукції с. -г., % до попереднього року	98,5	119,9	95,5	113,3	102,2	95,2	106,3
Індекс цін реалізації с.-г. продукції с.-г. підприємствами, % до попереднього року	130,0	113,6	106,8	97,1	124,3	154,5	109,0
Рівень рентабельності продукції с.-г., %	17,5	19,3	16,3	8,3	9,3	30,5	37,3
Валова додана вартість с.-г., млрд грн	82,9	109,9	113,2	132,3	161,2	236,0	277,2
Валова додана вартість с.-г. від ВВП, %	8,4	9,4	9,0	9,9	11,7	14,0	13,7
Вартість ОЗ, млрд грн	113,4	118,1	137,6	156,0	171,4	210,0	270,5

Придатність ОЗ	50,3	67,4	65,4	64,2	61,2	61,1	-
Продуктивність праці на 1 зайнятого у постійних цінах, грн	132680,4	165229,0	159679,0	201216,9	227753,4	223309,9	275317,8
Інвестиції в с.-г., у % до загального обсягу	6,1	6,5	6,6	7,1	8,6	11,0	14,1
Капітальні інвестиції у с.-г. у фактичних цінах, млн грн	11568,0	17039,0	19411,0	19059,0	18796,0	30155,0	50484
Індекс капітальних інвестицій с.-г., % до попереднього року	-	133,7	112,8	100,1	84,6	127,1	149,5
Енергоємність с.-г., т.н.е./млн грн	10,86	9,96	10,13	9,11	8,02	8,19	8,02

Джерело: складено за [70]

Динаміка структурних індикаторів, наведених у таблиці 2.9, свідчить, що довгострокові тенденції, такі як збільшення обсягів валової продукції, додана вартість, вартість основних засобів, частка галузей рослинництва, тваринництва, продуктивність праці, енергоємність сільськогосподарського виробництва, обсяги кредитування, – є різновекторними, що ускладнює загальну оцінку ефективності OEM регуляторної політики в аграрній сфері та обумовлює використання для оцінки комплексної системи показників, яка включає поряд із формалізованими кількісними індикаторами інтуїтивні якісні показники.

Проведене дослідження дає можливість визначити такі класифікаційні ознаки показників оцінки ефективності регуляторної політики:

- за періодом застосування – прогнозні (до реалізації) та фактичні;
- за етапом діяльності – показники процесу та результату;
- за формою впливу – показники безпосереднього/опосередкованого впливу;
- за ступенем формалізації – формалізовані та інтуїтивні;
- за сферою прояву – функціональні та інституційні;
- за базою спостереження – оригінальні та похідні;
- за масштабом застосування – загальноекономічні та секторальні;
- за методикою обчислення – абсолютні та відносні;

- за сукупністю елементів – одноелементні (однокритеріальні) та комплексні.

Узагальнення класифікаційних ознак показників оцінки ефективності регуляторної політики наведено на рисунку 2.5.

Регуляторна політика має безпосередній вплив на перебіг економічних процесів, що проявляється шляхом імплементації інституцій ринкової економіки, які визначають стимули/обмеження для стейкхолдерів, зменшують невизначеність та інформаційну асиметрію і опосередкований вплив, що проявляється через розбудову конкурентних засад, неформальних інституцій, які мають важелі впливу на прийняття державних рішень щодо ефективного розміщення ресурсів.



Рис.2.5. Класифікаційні ознаки показників оцінки ефективності регуляторної політики

Джерело: узагальнено та доповнено автором

Показники ефективності регуляторної політики за ступенем формалізації є переважно інтуїтивними – такими, що більшою мірою визначають та

оцінюють безпосередньо регуляторний процес, тоді як оцінка ефективності державного регулювання аграрної сфери в цілому базується на сукупності кількісних показників.

З урахуванням переваг та недоліків зазначених індикаторів ми визначили такі складові системи показників оцінки ефективності регуляторної політики:

- показники процесу регуляторної політики (зміни у кількості дозвільних документів, умовах їх отримання, умовах отримання підтримки у межах державних програм тощо);

- показники, що відображають реакцію аграрної сфери на зміни у регуляторному середовищі (динаміка індексів с.-г. продукції, динаміка рентабельності с.-г. виробництва, зміни у структурі валової продукції тощо).

Проведена систематизація, структуризація цілей, показників оцінки заходів ДРЕ та OEM регуляторної політики дає можливість обґрунтувати методичні засади комплексної оцінки ефективності OEM регуляторної політики на основі системи показників, яка складається з груп показників, що характеризують реакцію аграрної сфери на регулюючі заходи, прогрес та ступінь досягнення цілей сталого розвитку і державних програм, зміни в інституційному та функціональному стані OEM регуляторної політики.

Пропонована комплексна оцінка ефективності OEM регуляторної політики враховує цілі сталого розвитку, досягнення яких пов'язано із функціонуванням аграрної сфери.

На сесії Генеральної Асамблеї ООН 25 вересня 2015 р. була схвалена резолюція «Трансформація нашого світу: програма дій зі сталого розвитку 2030» (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development)». 193 держави-члени Організації Об'єднаних Націй затвердили 17 цілей, 169 цільових орієнтирів, 230 індикаторів плану дій із забезпечення сталого розвитку «для населення, планети, процвітання» на наступні 15 років. Визначення цих цілей та розробка Програми дій стали результатом попередніх дворічних консультацій громадськості та стейкхолдерів всього світу,

узагальнили бачення «більш справедливого, мирного світу, в якому ніхто не залишиться позаду».

У резолюції ООН були конкретизовані такі основні цілі сталого розвитку: 1) відсутність бідності; 2) відсутність голоду; 3) покращення здоров'я та самопочуття; 4) якісна освіта; 5) гендерна рівність; 6) чиста вода і санітарні умови; 7) відновлювальна та чиста енергія; 8) гідна робота та економічне зростання; 9) промислові інновації та інфраструктура; 10) скорочення нерівності; 11) стійкий розвиток міст та громад; 12) відповідальне споживання і виробництво; 13) захист кліматичних умов; 14) життя у воді; 15) життя на землі; 16) мир, справедливість та сильні інститути; 17) партнерство у досягненні цілей. Ці цілі, будучи спрямованими на зростання та інновації при подоланні бідності і голоду, скороченні нерівності, при стійкому управлінні природними ресурсами, інтегрують три аспекти сталого розвитку – економічний, соціальний та екологічний,

Поєднання економічних, соціальних та екологічних аспектів сталого розвитку послідовно та ефективно вимагає відповідних керованих трансформацій. Зокрема трансформації в сільському господарстві забезпечуватимуть насамперед вплив на досягнення таких цілей, як відсутність голоду; подолання бідності, покращення здоров'я та самопочуття; гідна робота та економічне зростання; скорочення нерівності, сукупності цілей стосовно збереження довкілля [71].

Пропонована комплексна оцінка ефективності OEM регуляторної політики враховує цілі сталого розвитку (ЦСР), затверджені у 2015 р. на саміті ООН з питань сталого розвитку та конкретизовані в Україні у національній системі ЦСР (86 завдань розвитку та 172 показники для моніторингу їх виконання) [72, 73, 74].

Цілі сталого розвитку, адаптовані для України і досягнення яких пов'язано із функціонуванням аграрної сфери наступні:

1. Подолання бідності. Ціль включена до пропонованої системи комплексної оцінки ефективності OEM регуляторної політики в аграрній сфері, так як в Україні фіксується тенденція до збільшення масштабів бідності зі зменшенням розміру населеного пункту, що пояснюється обмеженим доступом сільських мешканців до інфраструктурних об'єктів, медичних, соціальних та освітніх послуг.

2. Подолання голоду, розвиток сільського господарства. В аграрній сфері України на сучасному етапі створюється 14% валової доданої вартості та понад 40% експорту країни. Водночас аграрна сфера має такі виклики, як: скорочення чисельності сільського населення, скорочення зайнятих у сільськогосподарському виробництві, порівняно низький рівень продуктивності праці, нестабільність конкурентних позицій вітчизняної с.-г. продукції на зовнішніх ринках через незавершеність процесів адаптації до європейських вимог щодо якості та безпечності харчових продуктів, відсутність у стейкхолдерів мотивації до дотримання агроекологічних вимог; потенційні загрози продовольчій безпеці становлять незбалансованість у харчуванні, висока частка витрат населення на харчування.

3. Чиста вода та належні санітарні умови. Ціль набуває актуальності для аграрної сфери у зв'язку із тим, що централізованим водовідведенням користується менше 2% сільських поселень, в аварійному та зношеному стані перебувають 35% загальної протяжності систем водовідведення.

4. Гідна праця та економічне зростання. Досягнення даної цілі актуалізується для аграрної сфери внаслідок низької інвестиційної активності у поєднанні із високим рівнем енергоємності виробництва, домінуванням продукції з низькою доданою вартістю, підвищенням техногенного навантаження на екологічну систему країни. Досягнення даної цілі забезпечать інноваційної моделі, модернізація інфраструктури та зростання економіки внаслідок структурної перебудови, покращання умов для ведення бізнесу шляхом удосконалення регуляторних умов, спрощення процедури

адміністрування податків та зборів, встановлення простих і прозорих правил оподаткування, створення сприятливого інвестиційного клімату створення стимулів для упровадження раціональних моделей споживання на засадах сталого розвитку.

5. Розвиток інфраструктури, індустріалізації, інновацій на основі принципів широкої участі, раціональності і забезпечення життєстійкості. Досягнення даної цілі зумовлено наявною ситуацією в аграрній сфері: застарілими технологіями, високою ресурсозатратністю виробництва, нерозвинутою інфраструктурою, рівнем транспортного обслуговування, використанням інформаційно-комунікаційних платформ і технологій у ланцюжках створення доданої вартості продукції.

6. Скорочення нерівності. Врахування і досягнення цієї мети обумовлено тим, що мешканці сільських територій знаходяться у нерівному, у порівнянні із мешканцями міст, становищі у можливостях отримання соціальних послуг.

7. Відповідальне виробництво і споживання. Така мета передбачає перехід до раціональних моделей споживання і виробництва, які забезпечують ефективне використання ресурсів і можуть сприяти зменшенню впливу економічної діяльності на навколишнє середовище шляхом створення правових та інституційних передумов становлення в Україні зеленої економіки, що зменшить залежність економічного зростання від використання природних ресурсів.

8. Захист і відновлення екосистем суші, сприяння їх раціональному використанню, припинення процесу деградації земель і втрати біологічного різноманіття. Включення цієї мети пов'язано з тим, що аграрна сфера належить до чотирьох сфер економічної діяльності, які створюють найбільші парникові викиди, високим рівнем розораності земель, порушенням екологічного балансу внаслідок сільськогосподарської діяльності та лісокористування [73].

Цілі сталого розвитку у пропонованій комплексній оцінці конкретизуються відповідно із чинними законодавчими і нормативними актами України, зокрема Методикою визначення основних індикаторів продовольчої безпеки [75].

Пропонуємо визначати та враховувати наступні цілі сталого розвитку *аграрної сфери* (множина A) та відповідні групи показників: (a_1, a_2, \dots, a_n) :

- a_1 – індикатори стійкого розвитку сільськогосподарського виробництва, які не тільки відображають тенденції розвитку сільськогосподарського виробництва, але й є основою такої складової продовольчої безпеки, як фізична достатність продовольства (середній індекс приросту продукції сільського господарства за останні п'ять років);

- a_2 – забезпечення складових продовольчої безпеки основними показниками оцінки досягнення цієї цілі вважаємо:

- a_{21} – частку витрат на продукти харчування у сукупних витратах домогосподарств, яка характеризує економічну доступність продуктів харчування, a_{22} – добову енергетичну цінність раціону людини; a_{23} – достатність споживання окремого продукту на рівні встановленої раціональної норми його споживання; a_{24} – індикатор самозабезпеченості, як відношення внутрішнього виробництва продукту до раціональних норм його споживання;

- a_3 – раціональне використання ресурсів аграрної сфери, показниками є a_{31} - динаміка виробництва с.-г. продукції на 1 га с.-г. угідь, a_{32} - динаміка виробництва с.-г. продукції на 1 середньорічного працівника; a_{33} - динаміка виробництва с.-г. продукції на 1 грн оборотних та необоротних активів;

- a_4 – збільшення доходів зайнятих в аграрній сфері, показниками є динаміка середньої заробітної плати в аграрній сфері, її співвідношення з середнім рівнем в економіці в цілому;

- a_5 – розвиток сільської місцевості, показниками є досягнення прогресу в якості життя й стані соціальної інфраструктури (розвитку мережі закладів надання освітніх, медичних, культурних послуг, автодоріг) та

зменшення різниці у цьому показнику між містом і селом, зниження рівня бідності сільській місцевості;

- a_6 – захист і відновлення екосистем у процесі їх с.-г. використання, показниками оцінки стану якої, зокрема, є: a_{61} – питома вага сільського господарства у викидах парникових газів, a_{62} – вміст гумусу у ґрунті.

Комплексна оцінка ефективності OEM регуляторної політики, вважаємо, також має бути заснованою на оцінці досягнення визначених цілей державної аграрної політики та програм розвитку сільського господарства та сільських територій, зокрема, враховуючи сучасні програмні документи, мають включати індикатори досягнення наступних цілей (множина B) державних програм в аграрній сфері : (v_1, v_2, \dots, v_n):

- v_1 – створення сприятливих економічних умов для інноваційно-інвестиційної діяльності, показниками є: v_{11} – обсяги інвестицій в аграрну сферу, v_{12} – обсяги кредитування аграрної сфери; v_{13} – вартість кредитів для сільськогосподарських товаровиробників, v_{14} – обсяги лізингу в аграрній сфері;

- v_2 – зміцнення та оновлення матеріально-технічної бази, показниками є v_{21} – кількість одиниць с.-г. техніки на одиницю площі с.-г. угідь, v_{22} – потужність с.-г. техніки на одиницю площі с.-г. угідь;

- v_3 – стимулювання розвитку галузі тваринництва, показниками є v_{31} – обсягів виробництва продукції тваринництва, v_{32} – поголів'я тварин, v_{33} – продуктивність тварин;

- v_4 – підтримка фермерських господарств, показниками є: v_{41} – обсяги виробництва с.-г. продукції фермерськими господарствами v_{42} – прибутковість фермерських господарств;

- v_5 – інші, відповідно до цілей державних програм (наприклад, кількість діючих обслуговуючих кооперативів, індекс цін с.-г. продукції, індекс диспаритету цін на продукцію сільського господарства та матеріально-технічні ресурси, що споживаються у сільському господарстві).

Група показників (С) прогресу в інституційному забезпеченні, що відображають досягнення стратегічних цілей OEM регуляторної політики (c_1, c_2, \dots, c_n):

- c_1 – місце України у світових рейтингах, що відображають умови ведення бізнесу;
- c_2 – місце України у світових рейтингах, що відображають якість державного регулювання;
- c_3 – запровадження інструментів та процедур політики «розумного регулювання», показником є збільшення кількості таких інструментів та процедур;
- c_4 – перерозподіл регуляторних повноважень на користь органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади на місцях, показником є збільшення питомої ваги повноважень органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади на місцях, їх фінансової самостійності;
- c_5 – запровадження елементів державно-суспільно-приватного партнерства фінансового забезпечення розвитку сільських територій, показником є кількість проектів, що реалізуються на умовах ДСПП.

До комплексної системи оцінки ефективності OEM регуляторної політики в аграрній сфері, вважаємо, мають бути включені функціональні показники (множина D), що відображають тактичні заходи та витрати OEM регуляторної політики, витрати на їх проведення (d_1, d_2, \dots, d_n):

- d_1 – видатки держави на аграрну сферу в цілому, показником є відповідність фактичних видатків планованим;
- d_2 – видатки держави на підтримку с.-г. товаровиробників, показником є відповідність фактичних видатків планованим;
- d_3 – індикатори державної підтримки аграрної сфери за методикою ОЕСР;
- d_4 – показники державної підтримки сільського господарства у розрізі «скриньок» СОР;

- d_5 – видатки на окремі програми.

Методологічною основою оцінки ефективності організаційно-економічного механізму регуляторної політики держави, вважаємо, має стати управлінський підхід до трактування ефективності, а саме, розуміння ефективності OEM на основі забезпечення ним досягнення визначених цілей, запланованих ефектів, досягнутих результатів (англ. *effectiveness*), що не виключає використання і суто економічного підходу до розуміння ефективності (англ. *efficiency*), який передбачає співставлення досягнутих результатів регулювання з витратами на регулюючі заходи.

Оцінку ефективності OEM регуляторної політики в аграрній сфері пропонуємо здійснювати на підставі:

- визначених індикаторів та прогресу в досягненні цілей сталого розвитку;
- визначених індикаторів та прогресу в досягненні цілей державних програм;
- наближеності OEM до характеристик та інституційного забезпечення політики розумного регулювання;
- фактичних показників процесу регулювання аграрної сфери.

Запропоновані складові системи показників комплексної оцінки ефективності OEM регуляторної політики узагальнено на рисунку 2.6.

Аграрна сфера	Цілі сталого розвитку	A: (a_1, a_2, \dots, a_n)
	Цілі державних програм	B: (b_1, b_2, \dots, b_n)
Регуляторна політика	Інституційні показники	C: (c_1, c_2, \dots, c_n)
	Функціональні показники	D: (d_1, d_2, \dots, d_n)

Рис. 2.6. Структура системи показників комплексної оцінки ефективності OEM регуляторної політики в аграрній сфері

Джерело: розроблено автором

Пропонований підхід дасть змогу більш об'єктивно вимірювати ефект від OEM регуляторної політики у напрямі досягнення цілей сталого розвитку, узгодженості і відповідності між ними і цілями та обсягами фінансування

державних програм аграрної сфери, створення та підтримки ринкових інституцій. З іншого боку, використання комплексу таких показників може забезпечити запровадження ефективних принципів, форм, методів, інструментів організаційно-економічного механізму регуляторної політики за умови врахування результатів оцінки у процесі формування стратегії регуляторної політики.

2.3. Особливості регуляторної політики в аграрній сфері України

Державне регулювання аграрної сфери має сприяти забезпеченню еквівалентності обміну продукції і ресурсів, що, в свою чергу, досягається єдністю споживчої, алокативної, виробничої умов на товарному ринку та алокативної умови мікро- та макрорівнів на ресурсних ринках [76].

Практична реалізація означеної мети ДРЕ відбувається через аграрну політику, яка спрямована на досягнення прибутковості виробництва на рівні, що забезпечує розширене відтворення, яке притаманне сталому розвитку, створення сприятливих соціальних умов життя сільських жителів та покращення добробуту, формування передумов для збереження та розвитку сільських територій, задоволення потреб населення України в якісних і доступних продуктах харчування, розширення експортного потенціалу країни.

Досягненню таких цілей сприяє ефективний OEM регуляторної політики, складовою якого є процес розроблення та впровадження законодавчих актів, які сприяють розвитку аграрної сфери в умовах сучасної змішаної економіки ринкового типу.

Основними офіційними документами, що визначають правові основи державного регулювання аграрної сфери та умови діяльності сільськогосподарських товаровиробників в Україні, є Закони України: «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.» [77], Державна цільова

програма розвитку українського села на період до 2015 р. [78], Закон України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» [79] та ін.

Аналіз та узагальнення положень зазначених офіційних документів свідчить, що державна аграрна політика України здійснюється за такими напрямками:

- цінове регулювання;
- субсидії та дотації на виробництво та придбання ресурсів;
- фінансово-кредитна підтримка;
- податкове регулювання;
- специфікація прав власності на землю;
- спеціалізована підтримка за окремими напрямками та програмами (розвиток фермерства, кредитної кооперації, рослинництва, тваринництва, підвищення родючості ґрунтів, імплементація стандартів ЄС щодо дотримання безпеки продуктів).

Діяльність держави за означеними напрямками передбачає використання OEM регуляторної політики. Досвід країн-членів ОЕСР доводить, що країни з чіткою регуляторною політикою, усталеними організаційно-економічними механізмами її формування та реалізації мають прогрес у досягненні цілей сталого розвитку.

Запропоноване розмежування механізмів формування та реалізації регуляторної політики дає можливість проаналізувати їх об'єктно-суб'єктну структуру з метою з'ясування їх узгодженості, встановлення причинно-наслідкових зв'язків між ними та виявлення впливу, який має регуляторна політика на функціонування та розвиток аграрної сфери.

OEM формування регуляторної політики у теоретико-методологічній площині пов'язаний із процесом колективного вибору, значний внесок у методологію дослідження якого здійснив К. Ерроу. При формуванні OEM регуляторної політики необхідним є досягнення соціального максимуму на

основі індивідуальних переваг, врахування яких існує в умовах демократії (як форми організації політичного устрою) та ринкової економіки (як форми організації економічної діяльності).

Можливість формальної побудови процедури переходу від індивідуальних переваг до колективного вибору, а також перевірку наслідків такого колективного вибору, з погляду відсутності протиріч між результатами вибору та оцінками, на підставі яких він був зроблений, досліджував К. Ерроу. Вчений розглядав способи колективного вибору за умов змішаної економіки: голосування при прийнятті політичних рішень та ринковий механізм при прийнятті економічних рішень – і вважав, що це особливі випадки загальної категорії колективного вибору.

К. Ерроу сформулював умови переходу від індивідуальних уподобань до колективного рішення:

1. універсальність;
2. повнота;
3. незалежність від сторонніх альтернатив;
4. ненав'язаність вибору;
5. відсутність диктатора та диктатури.

Умови 2,4 виражають суверенітет і раціональність індивідуума.

На підставі 1-3 умов К. Ерроу сформулював дві аксіоми.

Аксіома I. Для всіх x та y або xRy , або yRx .

Аксіома II. Для всіх x, y, z xRy і yRz – відповідно xRz .

Відношення, яке задовольняє аксіому II, є транзитивним. Відношення, яке задовольняє аксіоми I і II, є слабким упорядкуванням. Відношення, що має обидві властивості, визначає ранжування альтернатив (альтернатива – розподіл товарів та обмежених ресурсів).

Якщо існують хоча б три альтернативи, які члени групи можуть ранжувати, то кожна функція суспільного добробуту, що задовольняє умови 2 і

З і веде до колективного впорядкування, що задовольняє аксіоми I і II, повинна бути або нав'язаною, або диктаторською.

Отже, не можна побудувати функції соціального добробуту, сумісної з умовами 1-5, якщо припустити, що індивідуальні впорядкування соціальних станів побудовані в індивідуалістичній манері.

К. Ерроу зауважує, що ринковий механізм не можна використовувати як функцію суспільного добробуту, оскільки цей механізм не враховує альтруїстичні мотиви, які важливі для забезпечення консенсусу. Водночас, вчений не заперечує використання ринку як інструмента досягнення певних елементів соціального оптимуму, якщо ним свідомо маніпулюють заради узгодження поведінки, обумовленої прагматичним імперативом, з поведінкою, яка обумовлена моральним імперативом. Категорія імперативу використовується як проекція імперативів ідеалістичної філософії І. Канта на економічну та політичну площину. Прагматичний імператив – індивідуальне впорядкування соціальних альтернатив; моральний імператив – уявлення про колективне впорядкування та водночас індивідуальне упорядкування для кожного індивідуума. Досягнення соціального оптимуму полягає у виборі механізму, який узгоджує прагматичний імператив із моральним, тому не втрачають актуальності наукові дискусії щодо поєднання елементів найкращих форм державного управління та організації економічної діяльності.

Зміст OEM формування регуляторної політики розкривають положення концепції К. Ерроу щодо важливості обраних процедур. Вибір процедур є складовою формування OEM. Якщо x - вектор, що описує можливий соціальний стан, то x_1 - компоненти цього вектора, які не є безпосередньо рішенням; x_2 - процес рішення про вибір серед альтернативних можливих компонент x_1 ; x_n - процес рішення про вибір серед альтернативних можливих компонент x_{n-1} . Можна розглядати x_1 як рішення першого порядку, x_2 - як рішення другого порядку, тоді рішення n -го порядку є процесом вибору способу вирішення $(n-1)$ -го порядку.

Будь-який конкретний соціальний стан описується вектором виду (x_1, x_2, \dots, x_n) . Наприклад, x_1 – пропонування законопроекту; x_2 – процедура перетворення парламентом і президентом проекту на закон; x_3 – процедура обрання парламенту і президента, встановлена конституцією; x_4 – процедура внесення змін до конституції. Можливість оцінки суспільного добробуту існує, коли є згода щодо процедурних рішень.

Відповідно, інструментами формування OEM регуляторної політики можна вважати не тільки безпосередньо рішення щодо системи оподаткування або обсягів надання субсидій, але й обрану процедуру прийняття означених рішень. Інструментами формування OEM є, на наш погляд, і безпосередньо типи рішень. Скористаємося класифікацією типів рішень, яку здійснили в теорії суспільного вибору Дж. Б'юкенен і Г. Таллок, критерієм при цьому є збереження/зміна status quo: 1) позитивне рішення, яке санкціонує дію для соціальної групи; 2) негативне рішення, яке ефективно блокує дію, запропоновану іншою групою. Якщо група уповноважена приймати рішення, що приводять до позитивних дій групи або в інтересах групи, то така група ефективно приймає дані рішення. «Говорити про те, що можливість блокувати рішення є ефективним «правилом», не видається розумним» [80].

Важливим є врахування результатів аналізу рішень, який здійснили У. Райкер і Р. Даль. Дослідники дійшли висновку, що нетранзитивність механізму колективного вибору може призводити до незадовільних рішень. У. Райкер наголошував на можливості того, що законодавчі правила можуть призвести до вибору рішення, проти якого більшість, а Р. Даль звертав увагу на можливість того, що правила спричинять соціально небажану бездіяльність – «демократичний параліч», тобто неможливість діяти не через бажання діяти, а через нездатність дійти згоди про відповідні дії. Цей фактор знижує ефективність OEM формування регуляторної політики, а отже, ефективність політики в цілому [81, 82, 83].

Положення теорії колективного вибору, теорії суспільного вибору сприяють розумінню причинно-наслідкових зв'язків між особливостями формування та ефектом від реалізації заходів регуляторної політики внаслідок наявності протиріч між результатами колективного вибору та індивідуальними оцінками, на підставі яких він був зроблений.

У 90-ті роки ХХ ст. в Україні розпочався перехід від директивно планової до ринкової економіки, який супроводжувався модифікацією функцій, що їх виконує держава в економіці. У зв'язку з цим актуалізувалися такі функції регуляторної політики:

1) встановлення правил поведінки для стейкхолдерів, що відповідають ринковим умовам господарювання;

2) обмеження прямого втручання держави в ринкову систему чіткими критеріями, забезпечення передбачуваності та прозорості державного регулювання економіки.

Але послідовність виконання цих функцій не була визначена, процедурам прийняття регуляторних рішень в Україні були притаманні:

- непрозорість та непередбачуваність;
- відмова від залучення громадськості до процесу прийняття рішень та відсутність інституційної основи для цього;
- відсутність попереднього економічного аналізу наслідків реалізації державних рішень з погляду узгодження інтересів різних груп, а також перевірки того, чи досягаються цілі, що їх декларували під час ухвалення цих рішень.

Ці особливості вплинули якість та системність державного регулювання економіки та регуляторної політики. На початковому етапі була поширена думка про необхідність зміни системи органів ДРЕ, їх повноважень та зменшення обсягу ДРЕ. Досвід інших країн, що здійснювали перехід від директивно планової до змішаної економіки ринкового типу, визначив можливі стратегії такого переходу.

Перша стратегія – загальна й швидка зміна законодавчої бази з метою радикальних змін умов здійснення економічної діяльності, прийняття пакетів законодавчих актів із одночасними адміністративними заходами, спрямованими на впровадження цих актів, реалізація комплексної реформи, яка не потребує розділення на регуляторну, адміністративну та інші. Стратегія забезпечила швидке проведення реформи в режимі «шоку», таким шляхом були реалізовані реформи в Польщі, Угорщині, країнах Балтії. Передумовами реалізації стратегії були:

- політична воля держави до затвердження законодавчих актів та їх послідовного впровадження;
- спроможність економічної та інституційної систем впроваджувати ці офіційні акти та виконувати їх;
- підтримка з боку суспільства заходів держави.

Друга стратегія – поступова зміна організаційних процедур, систем мотивацій органів влади, суб'єктів господарювання, правил, вимог, стандартів. Стратегія є тривалою у часі, такою що складається з кількох неузгоджених за планами та часовими межами реформ: адміністративної, регуляторної, бюджетної, податкової, судової, її результати можуть не збігатися із наголошеними цілями.

В Україні було обрано другу стратегію у зв'язку із браком передумов для реалізації першої. Це призводило до виникнення суперечності між економічними реаліями, які вимагали чітких формальних правил, та системою і процесом ДРЕ, які виявилися неспроможними створити та послідовно виконувати такі правила.

Автори досліджень, присвячених регуляторній політиці в юридичному тлумаченні, визначають 8 етапів у її проведенні. Класифікація етапів базується на прийнятті та імплементації законодавчих актів, які створюють нормативно-правове підґрунтя регуляторної політики (Додаток А).

Вважаємо, що періодизація етапів регуляторної політики визначається міждисциплінарністю цього явища як об'єкта наукових досліджень. На нашу

думку, класифікаційні ознаки, що їх застосовують у юридичному підході (прийняття базових законодавчих актів), повинні враховуватися у процесі визначення етапів проведення регуляторної політики в аграрній сфері. Отже, економічний підхід до періодизації регуляторної політики в аграрній сфері повинен враховувати зміни, що відбулися як в інституційній (із відповідним законодавчим і нормативно-правовим забезпеченням), так і функціональній площині (динаміка структурних та економічних показників аграрної сфери). Вітчизняні дослідники виділяють такі етапи аграрних трансформацій в Україні: перший – 1991-1999 рр., другий – 2000-2003 рр., третій етап, який розпочато у 2004 р. [84, с. 3]. Т. Осташко пропонує виділяти два етапи: перший – 1990-1999 рр. та другий, який розпочато у 2000 р. [85].

Ю. Губені здійснює періодизацію етапів та аналіз регуляторної реформи з урахуванням рівня прийняття регуляторних рішень [86]. Погоджуючись із запропонованою періодизацією, але враховуючи ті зміни, що відбулися у регуляторному середовищі аграрної сфери останнім часом, вважаємо за доцільне виокремити третій етап, який було розпочато підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та який триває дотепер [87]. Визначення переваг та недоліків застосовуваних інструментів регуляторної політики передбачає здійснення аналізу означених етапів регуляторної політики.

На першому етапі в умовах переходу до змішаної економіки ринкового типу і розбудови суспільно-політичного устрою країни попередні механізми функціонування сільського господарства та його організаційна структура зазнали змін, правову основу таких змін створили Постанова ВР УРСР «Про земельну реформу», Земельний кодекс України, Закон України «Про форми власності на землю» [88, 89, 90], спрямовані на реформування земельних відносин. У 1996 р. Конституція України закріпила приватну, державну форми власності на землю. Відповідно до Закону України «Про фермерське господарство» громадяни України отримали право створення фермерського господарства, Законом України «Про колективне сільськогосподарське

підприємство» від 14.02.1992 р. було визначено правові, економічні, соціальні умови діяльності колективного сільськогосподарського підприємства, 26.12.1992 р. Кабінет Міністрів прийняв Декрет «Про приватизацію земельних ділянок». Водночас приватизація землі в аграрному секторі стримувалася обмеженістю та недосконалістю законодавчої бази. У 2001 р. Земельний кодекс запровадив мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення. З ухваленням нового Земельного кодексу України у 2001 р. мораторій не було знято, і з того часу його дія постійно продовжується.

Утвердження приватної власності та приватного господарювання в аграрній сфері були необхідними, але недостатніми умовами її функціонування та розвитку, важливими виявилися також регулюючі заходи з боку держави у сфері ціноутворення, оподаткування, кредитування, інвестування, митно-тарифного регулювання, страхування. В умовах гіперінфляції 1992-1993 рр. відбулося поглиблення цінового диспаритету, фактично за рахунок різниці у динаміці цін на сільськогосподарську продукцію і продукцію інших галузей, відбувалося приховане субсидування промисловості, послуг торгових та фінансових посередників.

Система державних закупівель основних видів сільськогосподарської продукції зберегла інструменти директивно планової системи: до 1997 р. закупівлі здійснювали за рахунок безвідсоткових бюджетних позичок. Державна підтримка за рахунок коштів Державного бюджету та інших джерел здійснювалася на початку 90-х років, але низький рівень бюджетних надходжень не давав змоги надавати її у необхідних обсягах. Тим не менш, дані інструменти запроваджувалися на першому етапі, так у 1991 р. було створено Український державний фонд підтримки селянських (фермерських) господарств і кооперативів з виробництва с.-г. продукції при Міністерстві сільськогосподарства УРСР. За період 1998-2000 рр. з Фонду за рахунок коштів державного бюджету надано 58,7 % від запланованих коштів, передбачених Законами про Державний бюджет України, але й ці кошти

витрачали неефективно. Дані щодо обсягів фінансування та кількості фермерських господарств, які отримали фінансову підтримку за рахунок коштів державного бюджету наведено у таблиці 2.10.

Таблиця 2.10

Державна підтримка Укрдержфондом селянських (фермерських) господарств у 1999-2001 рр.

Показники	1999		2000		2001	
	тис. грн	число фермерських госп.	тис. грн	число фермерських госп.	тис. грн	число фермерських госп.
Державна підтримка всього (план)	2317,8 (3000)	368	1374,9 (2244)	215	3811,2 (3044)	414
у т.ч. за рахунок бюджетних коштів	1484,6	216	785,7	101	2010,3	257
за рахунок поворотних коштів	833,2	152	589,2	114	1800,9	157
Всього фермерських господарств	-	35485	-	35888	-	38428
Частка фермерських господарств, що отримали кошти, %	-	1,0	-	0,6	-	1,1

Джерело: [91]

Дані таблиці 2.10 свідчать, що державну фінансову допомогу надавали обмеженій кількості фермерських господарств, частка яких у загальній кількості становила близько 1%. Видатки на державну підтримку фермерських господарств у 1998-2000 рр. здійснювалися не в повному обсязі. Отже, використані інструменти та процедури їх запровадження не сприяли створенню стабільних регуляторних і фінансових умов для становлення і розвитку цього сегменту аграрної сфери України.

Аналіз використання таких інструментів регулювання, як податкові ставки та пільгові кредити, свідчить, що у 1991-1998 рр. сільськогосподарські підприємства оподатковувалися за загальними правилами, а частка засобів виробництва, придбаних за кредитні кошти, не перевищувала 1,5%.

Перший етап характеризувався зниженням обсягів виробництва сільськогосподарської продукції на 50% від рівня 1990 р., зміною структури посівних площ, погіршенням стану матеріально-технічної бази, збитковістю більшості сільськогосподарських підприємств, зниженням рівня життя на селі більш швидкими темпами порівняно з містом. За відсутності стратегії розвитку аграрної сфери рішення щодо економічних трансформацій приймалися з урахуванням короткотермінових міркувань та зі значним часовим лагом порівняно з іншими секторами економіки.

У 2000 р. другий етап аграрних трансформацій започаткував Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки». В цілому було прийнято 15 основних офіційних документів, які створили регуляторне середовище для проведення державних заходів та діяльності сільськогосподарських товаровиробників в Україні – Закони України «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 р. [92, 77, 49, 78] та ін. Узагальнення положень перерахованих офіційних документів свідчить, що регуляторна політика на другому етапі здійснювалася за такими напрямками: визначення умов регулювання цін найважливіших видів сільгосппродукції, визначення умов надання субсидій та дотацій, кредитної підтримки; податкове регулювання у вигляді фіксованого сільськогосподарського податку і спеціального механізму сплати податку на додану вартість; визначення умов надання спеціалізованої підтримки за окремими напрямками та програмами (розвиток фермерства, кооперації, рослинництва, тваринництва, підвищення родючості ґрунтів, впровадження стандартів ЄС щодо дотримання безпеки харчових продуктів); регулювання земельних відносин шляхом трансформації земельних паїв у приватні земельні ділянки із конкретно визначеними фізичними межами, що сприяло створенню

нових виробничих формувань із «дуальною» структурою, у якій існують два типи виробників сільськогосподарської продукції – корпоративний (сільськогосподарські підприємства) та індивідуальний (фермерські господарства і господарства населення). Але на другому етапі мораторій на продаж сільськогосподарських земель було продовжено, що унеможливило створення прозорого ринку земель с.-г. призначення.

У 2000 р. було подолано тенденцію зниження обсягів виробництва валової продукції сільського господарства, у 2013 р. обсяги виробництва валової продукції сільського господарства у розрахунку на 100 га сільгоспугідь перевищили цей показник 1990 р. Одночасно відбулося підвищення ефективності виробництва сільськогосподарської продукції в сільгоспідприємствах: якщо за 1996-1999 рр. сільськогосподарські підприємства України мали 2279 млн грн середньорічних збитків при від'ємному рівні рентабельності (-22,2 %), то у наступні періоди прибутки зростали, у 2014 р. підприємства одержали 33283,7 млн грн прибутку при рівні рентабельності 25,8 % [93]. В аграрній сфері відбулося зростання продуктивності факторів виробництва протягом 2003-2012 рр. Але це відбулося в умовах погіршення якості основного капіталу, і підтримка високих темпів зростання продуктивності у подальшому потребувала значних обсягів інвестицій. Проте, як було зазначено у звіті ОЕСР, економічна і політична невизначеність не сприяли збільшенню їх обсягів [94].

Зростання прибутковості сільськогосподарських підприємств сприяло підвищенню середньомісячної заробітної плати у сільському господарстві, але вона поступалася середній заробітній платі по Україні. У 1995-2015 рр. відбулося збільшення обсягів виробництва зернових та зернобобових культур, але погіршився стан тваринницької галузі. Структура обсягів виробництва сільськогосподарської продукції за категоріями господарств змістилася у бік господарств населення.

Основними інструментами регуляторної політики на другому етапі стали пільгове оподаткування, державні програми, у тому числі компенсації частини

відсотків, сплачених комерційним банкам за надані кредити. Запровадження спеціальних податкових режимів мало позитивний ефект на розвиток аграрної сфери. До переваг таких режимів вітчизняні фахівці відносять: низький рівень оподаткування: з 1000 грн виручки сільськогосподарське підприємство сплачувало 7 грн податків (у 2000 р. сільське господарство сплатило 900 млн грн податків, тоді як інші галузі – близько 40 млрд грн), простоту адміністрування податків, мінімізацію суб'єктивних факторів при організації податкового процесу [95]. В свою чергу, недоліками вважають втрату гнучкості системи оподаткування, тобто скорочення можливості регулювати окремі процеси у сільськогосподарській сфері й стимулювати інвестиції. При запровадженні спеціальних податкових режимів у сільському господарстві передбачалося, що їх дія буде тривати до 1 січня 2004 р. (термін дії спецрежиму зі сплати ПДВ був передбачений до 1 січня 2018 р.), але фактично розроблений податковий інструментарій проіснував до 2015 р.

За цей час зі складу ФСП було вилучено соціальні внески (із відповідним зниженням ставок), з 2012 р. було уточнено порядок виплати дотацій переробним підприємствам (виплати тривали до 1 січня 2015 р.). З 1 січня 2015 р. фіксований сільськогосподарський податок було відмінено, замість нього запроваджено єдиний податок для платників четвертої групи. Відбулося формальне включення фіксованого сільгосподатку до складу єдиного податку, правила оподаткування сільськогосподарських товаровиробників суттєво не змінилися.

Обсяги фінансування сільського господарства за бюджетними та державними цільовими програмами на початку другого етапу мали тенденцію до збільшення. За п'ять років обсяги підтримки зросли у 4 рази і становили у 2008 р. 16 % від обсягу виробництва валової сільськогосподарської продукції (табл. 2.11). Після 2008 р. обсяги фінансування державних цільових та бюджетних програм, як і кількість самих програм, було скорочено.

На другому етапі було введено доплати за збереження поголів'я корів м'ясного та молочного напрямку, субсидії за реалізованих тварин переробним

підприємствам. Також розроблено Національний проект «Відроджене скотарство», мета якого – нарощування поголів'я великої рогатої худоби, її продуктивності [96]. У 2006 р. запроваджено дотації у рослинництві – бюджетні виплати на гектар зернових, ріпаку, льону.

Таблиця 2.11

Обсяги фінансової підтримки сільського господарства з Державного бюджету у 2004-2008 рр., млн грн

Видатки Державного бюджету	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.
Видатки Державного бюджету, спрямовані на підтримку сільського господарства	1051,5	2774,0	3045,0	4992,0	9724,0
Спеціальні режими оподаткування ПДВ	2962,3	3779,9	4124,3	5714,0	7099,3
Загальна сума підтримки	4013,8	6553,9	7169,3	10706,0	16823,3
у т.ч. з розрахунку на 1 га посівних площ, грн.	150,0	251,6	276,5	410,8	625,4
Обсяг валового виробництва сільськогосподарської продукції	91804,0	92586,0	94895,0	88769,0	104323,0
Питома вага підтримки в обсязі виробництва сільгосппродукції, %	4,4	7,1	7,6	12,1	16,0

Джерело: [91]

Загалом бюджетна підтримка виробників продукції рослинництва та тваринництва у 2006-2008 рр. (погектарні виплати, виплати на поголів'я, доплати за здану худобу) становила у середньому 1,6-2,7 млрд грн на рік. Суттєве скорочення бюджетної підтримки відбулося у 2009-2010 рр. (до 370 млн грн і 100 млн грн відповідно).

Із набуттям чинності з 1.07.2012 р. Закону України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» [79], було розпочато надання коштів з державного бюджету у вигляді субсидій для оплати частини страхового платежу (страхової премії), нарахованого за договором страхування. Також з 2000 р. надавалася часткова компенсація процентних ставок на отримання кредитів комерційних банків і здійснення лізингових платежів.

Але бюджетні програми підтримки, як зазначають фахівці, реалізовувалися не завжди ефективно. За 13 років дії механізму дотацій через акумулювання ПДВ на молоко та м'ясо було перераховано 10 млрд грн дотацій, при цьому виробництво

молока в Україні зменшилося з 18 млн т до 10 млн т, а поголів'я корів – із 5,4 млн до 2,5 млн голів. Розрахунок підтримки ринкової ціни за методикою ОЕСР показав, що відбулося додаткове оподаткування первинних виробників молока через зниження молокопереробними заводами закупівельних цін. Отже, цей механізм виконував функцію не стимулювання нарощування поголів'я ВРХ і збільшення виробництва молока, а прив'язки сировинних зон до молокопереробних заводів, і гарантував безперебійне постачання молочної сировини.

Така ситуація пояснюється невиконанням планів надходжень до спеціального фонду державного бюджету для виплат цих дотацій, відсутністю стимулюючого впливу програми, оскільки шляхом коригування цін переробні підприємства вилучали частину дотаційних виплат на свою користь [97].

Значна кількість бюджетних програм реалізовувалася у рамках «Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року», затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 № 1158 (із змінами від 28.12.2011 №1390) [78]. Дані проведеного Рахунковою палатою України аудиту свідчать, що із прийнятих 140 нормативно-правових актів, необхідних для реалізації заходів Програми, більшість розроблено на другому етапі реалізації, що не сприяло її виконанню відповідно до запланованих строків і показників.

Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року містила 7 напрямів підтримки аграрної сфери. Структура напрямів і завдань Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. наведена на рисунку 2.7.

Наведена структура і завдання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. відображають комплексний підхід до реалізації її мети.



Рис. 2.7. Структура напрямів і завдань Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р.

Джерело: складено та доповнено за [98]

Виконання Програми здійснювалося у три етапи, державним замовником виступило Міністерство аграрної політики та продовольства України. Обсяг фінансування Державної програми було передбачено у сумі 128,2 млрд грн, у тому числі з державного бюджету – 120,8 млрд гривень. Фактично на реалізацію заходів використано 64,0 млрд грн, у тому числі з державного бюджету – 63,8 млрд грн, з місцевого бюджету та інших джерел – 0,2 млрд грн. Дані про прогнозні та фактичні обсяги фінансування Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р представлені у таблиці 2.12.

Таблиця 2.12

Прогнозні та фактичні обсяги фінансування Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. у 2008-2015 рр., млн грн

Джерела фінансування	Обсяг фінансування		У тому числі за роками							
			2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Державний бюджет	план	120750,5	15318,9	15153,5	14550,4	75727,7				
	факт	63830,2	12681,9	9377,7	9118,1	10137,9	8367,0	6525,0	4865,5	2757,0
Місцеві бюджети	план	11,2	0,1	0,3	10,1	0,7				
	факт	225,2	0,0	0,0	0,0	51,0	47,9	52,6	53,5	20,2
Інші джерела	план	7402,4	407,2	984,1	1028,2	4982,9				
	факт	4,9	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	1,4	1,6	0,0
Усього	план	128164,1	15726,2	16137,9	15588,7	80711,3				
	факт	64060,3	12681,9	9377,7	9118,1	10188,9	8416,8	6579,0	4920,7	2777,2

* за 9 міс. 2015 року, млн грн

Джерело: [98]

Отже, аналіз прогнозних та фактичних показників обсягів фінансування Програми свідчить, що найбільшу частку в загальному обсязі коштів, витрачених на реалізацію Програми, становили витрати на розвиток аграрного ринку (табл. 2.13).

Таблиця 2.13

**Структура фактично витрачених фінансових коштів у межах
Державної цільової програми розвитку українського села
на період до 2015 р.**

Напрями використання					
Розвиток аграрного ринку	Професійна освіта	Удосконалення діючих інструментів та реформування системи управління в аграрному секторі	Фінансове забезпечення аграрного сектора	Розвиток соціальної сфери та сільських територій	Аграрна наука, дорадництво
25,3 млрд грн	17,5 млрд грн	11,5 млрд грн	4,7 млрд грн	2,6 млрд грн	2,4 млрд грн
39,5%	27,4%	17,9%	7,3%	4,1%	3,8%

Джерело: [81]

Використання фінансових ресурсів, спрямованих на розвиток аграрного ринку, наведено у таблиці 2.14.

Таблиця 2.14

**Фактичні та плановані обсяги коштів, спрямованих на розвиток
аграрного ринку в межах Державної цільової програми розвитку
українського села на період до 2015 р., млн грн**

Основні напрями	Плановий обсяг коштів	Фактичний обсяг коштів	Факт до плану, у %
Формування і забезпечення розвитку інфраструктури аграрного ринку	3 907,2	11 529,7	+ 3 рази
Меліорація земель	996,5	5090,1	+ 5 разів
Удосконалення системи моніторингу земель	78,8	165,7	+ 2 рази
Раціональна організація сільських територій і землекористувачів	169,4	58,0	34,2
Охорона та підвищення родючості ґрунтів, екологізація виробництва	130,0	54,5	41,9
Забезпечення розвитку рослинництва	12 244,4	3 883,2	31,7
Забезпечення розвитку галузі тваринництва	16 288,3	2 999,4	18,4
Гарантування безпечності та якості продовольства	1850,9	889,2	48,0
Формування та відтворення матеріально-технічної бази	6 717,8	594,3	8,8
Забезпечення розвитку ЗЕД	16,4	14,8	90,0
<i>Всього</i>	42 399,7	25279,0	59,6

Джерело: [98]

Аналіз обсягів коштів, спрямованих на розвиток аграрного ринку в межах Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. свідчить, що тільки за напрямом «Формування і забезпечення розвитку інфраструктури аграрного ринку» фактичні обсяги перевищували плановані, інші напрями були недофінансовані у межах від 10 до понад 90 %.

Реалізація Державної програми мала позитивний вплив на розвиток виробництва, проте невідповідність Програми вимогам Закону України «Про державні цільові програми» в частині уточнення завдань, заходів, обсягів, джерел фінансування, строків виконання, складу виконавців та ресурсного забезпечення; приведення очікуваних результативних показників у відповідність до сучасного економічного розвитку, незабезпечення своєчасного розроблення і прийняття актів законодавства знизили її ефективність.

Підсумовуючи досвід застосування державних програм в аграрній сфері на другому етапі, зазначимо, що ефективність програмування як інструменту ОЕМ регуляторної політики знижують особливості процедури його формування та реалізації, які мали місце в Україні. Факторами, що знижували ефективність бюджетних та державних програм, були: визначення обсягів видатків на конкретні програми за відсутності обґрунтованих розрахунків їх потреби, недосконалість механізмів отримання і розподілу бюджетних коштів та порушення бюджетної дисципліни при їх використанні, щорічна зміна порядків та механізмів виділення коштів із державного бюджету, несвоєчасне їх затвердження та внесення до них неодноразових змін протягом року. Зовнішньоекономічний напрям регуляторної політики характеризувався селективним протекціонізмом та необхідністю виконання вимог СОТ, членство у якій Україна одержала у 2008 р. Незважаючи на наявність ухвалених на законодавчому рівні стратегій розвитку аграрної сфери, фактичні заходи регуляторної політики не мали довгострокової стратегічної орієнтації.

Третій етап було розпочато у 2014 р. підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [87], прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України

«Про деякі питання дерегуляції господарської діяльності», Закону №191-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12.02.2015, Законами, що запровадили зміни у податковому законодавстві (Закон № 909-VIII від 24.12.2015; Закон № 1791-VIII від 20.12.2016), Постановою Кабінету Міністрів «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектора економіки на період до 2021 року» [99]. В умовах поглиблення соціально-економічної кризи заходи держави було спрямовано на дерегулювання та лібералізацію аграрної сфери та зміни у структурі системи інструментів її регулювання.

Так, Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання дерегуляції господарської діяльності» [100] запровадила скорочення термінів видачі фітосанітарного та карантинного сертифікатів; скасування надлишкового адміністрування в сфері обігу пестицидів та агрохімікатів; спрощення порядку видачі дозволу на застосування праці іноземців та дозвільних процедур у надрокористуванні; скасування порядку державної реєстрації харчових продуктів дієтичного споживання.

Але перераховані заходи, спрямовані на лібералізацію господарської діяльності, в окремих випадках замінили зміст мети та методів державної регуляторної політики. Так, з метою забезпечення виконання вимог Директиви 2003/30/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 08.05.2003 було прийнято Закон України від 19.06.2012 № 4970-VI «Про внесення змін до деяких законів України щодо виробництва та використання моторних палив із вмістом біокомпонентів», яким було встановлено спочатку рекомендований, а у 2014-2016 рр. обов'язковий вміст біоетанолу в бензинах моторних, що виробляються та/або реалізуються на території України. За 2011-2013 рр. обсяг виробництва біоетанолу та компонентів на його основі збільшився у 26 разів. Починаючи з 2015 р., відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)», означений Закон втратив чинність. Наведений приклад свідчить,

що законодавчо не врегульована обов'язковість використання біоетанолу у виробництві бензинів та відсутність стимулювання його використання не сприяє розвитку ринку біоетанолу та використанню наявних потужностей спиртових заводів на його виробництво.

Дерегулювання умов економічної діяльності має підтримку з боку стейкхолдерів, про що свідчать результати соціологічних опитувань. За результатами опитування можна також зробити висновок, що більшість аграрних виробників підтримують адаптацію регуляторних норм до сучасних умов господарювання з урахуванням загальних суспільних вимог, таких як, наприклад, соціальний розвиток та захист довкілля [101].

Якщо до 2015 р. у структурі важелів впливу держави на аграрну сферу переважали такі інструменти, як надання податкових пільг через ФСП на ПДВ (табл. 2.15), при подальшому скороченні кількості та обсягів фінансування державних та бюджетних програм (кількість яких скоротилася з 32 в 2014 р. до 19 в 2015 р.), то змінами до Податкового кодексу України із 2017 р. такі пільги скасовано. Натомість Законом «Про Державний бюджет України на 2017 р.» збільшено обсяг коштів, розпорядником яких є Мінагрополітики, удвічі порівняно із 2014 р. до 9 млрд грн [47].

Таблиця 2.15

**Обсяги прямої та непрямой державної підтримки
сільськогосподарських товаровиробників у 2008-2014 рр., млрд грн**

Показники	Роки						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Видатки Державного бюджету на аграрну сферу, всього*	5,7	3,3	5,7	5,2	8,4	8,7	6,4
Прямі видатки з Державного бюджету на підтримку с.-г. виробників	4,8	2,4	0,4	1,3	3,6	1,3	1,1
Непряма підтримка с.-г. виробників через механізм ПДВ	2,4	2,5	3,3	3,6	6,2	7,0	8,9

* Без врахування видатків на фінансування профільних навчальних закладів

Джерело: [93]

Проект Закону «Про Державний бюджет на 2017 рік» був сформований, виходячи з того, що суми бюджетної підтримки розвитку сільського господарства становитимуть не менш ніж 1% від вартості валової продукції (відповідно до Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» у 2017-2021 рр. щорічний обсяг коштів Державного бюджету України, які спрямовуються на державну підтримку сільськогосподарських товаровиробників, становить не менш ніж 1% від випуску продукції у сільському господарстві [102]. Формально зазначеної умови дотримано – на розвиток сільського господарства виділено 5,5 млрд грн (вартість випуску сільгосппродукції у 2015 р. – 544,2 млрд грн). Для виробників аграрної сфери залишився запроваджений із 1 січня 2015 р. єдиний податок у складі четвертої групи, вимоги до платників якого наведено у ст. 291 ПКУ. Розмір ставок податку визначається з одного гектара сільськогосподарських угідь та/або земель водного фонду та залежить від категорії (типу) земель, їх розташування (ст. 293.9 ПКУ). З 2017 р. ставки єдиного податку зросли (у 2016 р. НГО сільгоспугідь з метою справляння ЄП не індексувалася). Базова ставка податку для ріллі, сіножатей та пасовищ зросла з 0,81 до 0,95% НГОЗ за гектар угідь. Ставка для ріллі, сіножатей і пасовищ в гірських зонах та на Поліссі зросла з 0,49 до 0,57%, а для закритого ґрунту - з 5,4 до 6,33% НГОЗ відповідно. Розмір податку для багаторічних насаджень збільшився з 0,49 до 0,57%. Найбільших змін зазнав розмір податку для земель водного фонду.

З 2017 р. мінімальний граничний розмір земельного податку для земель сільськогосподарських угідь становить не менше ніж 0,3% від нормативної грошової оцінки.

Зміни відбулися і в іншій складовій OEM реалізації регуляторної політики – умовах сплати ПДВ. ПДВ до 2015 р. при реалізації сільськогосподарської продукції залишався в розпорядженні сільськогосподарських підприємств і використовувався для поповнення основних та оборотних коштів. У 2016 р. було запроваджено порядок

«розщеплення» ПДВ 50/50, окрім зернових культур та продукції скотарства. Для виробників зернових втрати було частково компенсовано запровадженням бюджетного відшкодування ПДВ при здійсненні експортних операцій. Із 2017 р. отримання відшкодування ПДВ сільгоспвиробниками запроваджено на загальних підставах. Кабмін України у січні 2017 р. затвердив новий порядок введення єдиного реєстру із відшкодування ПДВ в автоматичному режимі.

Отже, якщо до 2016 р. основну частку (понад 95%) у загальній сумі державної підтримки розвитку сільського господарства становила непряма підтримка у формі податкових преференцій – спеціального режиму справляння ПДВ та єдиного податку четвертої групи, то у 2017 р. запроваджено систему прямих дотацій, обсяг яких прямо залежить від сум ПДВ, які підприємства сплатили до бюджету. Загальну суму для виплати дотацій у 2017 р. було заплановано у сумі 4 млрд грн (табл. 2.16). Умовами отримання дотацій визначено: частку продукції с.г., напрям виробничої спеціалізації. Необхідною процедурою для отримання дотації стало подання заяви до податкової служби, на підставі якої сільгоспвиробників перевіряли на відповідність зазначеним вимогам. Державна казначейська служба в автоматичному режимі розподіляла і перераховувала дотації. Половина від загального обсягу дотацій призначена для галузі птахівництва. Для інших стейкхолдерів розподіл бюджетних коштів здійснюється за таким принципом: якщо сума сплаченого ПДВ більше або дорівнює різниці між сумою виділених на дотацію коштів і сумою, призначеною для птахівництва, то інші виробники (крім птахівників) отримують різницю між першим і другим показниками. Якщо розмір ПДВ є меншим за цю різницю, то обсяг дотації для всіх виробників, крім птахівників, дорівнює сумі сплаченого ними ПДВ. Також було передбачено дотації у сумі 550 млн грн для стейкхолдерів на придбання сільгосптехніки вітчизняного виробництва шляхом компенсації з державного бюджету 15% витрат на її купівлю. Аналіз структури та обсягів фінансування аграрної сфери у 2017 р. із використанням коштів державного бюджету

свідчить, що найбільший обсяг коштів було заплановано на надання субсидій виробникам.

Таблиця 2.16

Плановані обсяги фінансової підтримки аграрної сфери із використанням коштів Державного бюджету за бюджетними програмами, розпорядником яких є Міністерство аграрної політики та продовольства України у 2017 р.

Назва бюджетної програми	Обсяг фінансування, млн грн
Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів	300,0
Дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері розвитку АПК, підготовка наукових кадрів, наукові розробки у сфері стандартизації та сертифікації сільськогосподарської продукції, дослідження та експериментальні розробки у сфері агропромислового комплексу	120,0
Підвищення кваліфікації фахівців агропромислового комплексу	19,0
Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області	8,0
Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі	60,0
Витрати Аграрного фонду на зберігання, перевезення, переробку та експорт об'єктів державного цінового регулювання державного інтервенційного фонду	51,0
Організація і регулювання діяльності установ в системі агропромислового комплексу та забезпечення діяльності Аграрного фонду	108,0
Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними	75,0
Державна підтримка галузі тваринництва	170,0
Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників	4774,3

Джерело: складено за [47]

На основі даних офіційної статистики щодо індексів цін реалізації продукції сільського господарства, рівня рентабельності продукції сільського господарства, вартості основних засобів у сільському господарстві та даних про

фінансування аграрної сфери із використанням коштів державного бюджету (табл. 2.17) визначимо залежність валової доданої вартості у сільському господарстві від зазначених показників.

Таблиця 2.17

**Фінансування аграрної сфери України із використанням коштів
Державного бюджету 2010-2017 рр., млн грн**

Показники	Роки	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Видатки, всього:		5754,5	5281,2	8451,3	8721,2	6349,1	2188,7	2112,0	9442,2
Загальне керівництво		38,5	35,1	40,1	39,8	45,1	45,7	85,4	122,3
Дослідження, прикладні наукові та науко-технічні розробки		110,0	106,7	166,4	117,6	96,6	81,9	87,7	120,0
Підготовка кадрів для АПК вищими навчальними закладами		825,1	1401,8	6316,3	2506,2	2154,2	-	-	-
Підвищення кваліфікації фахівців АПК		22,9	10,0	35,1	39,7	19,6	14,6	-	19,0
Державна підтримка с.-г. дорадчої служби		2,0	2,0	-	-	-	-	-	-
Фінансова підтримка заходів в АПК шляхом здешевлення кредитів		-	531,4	-	-	-	300,0	285,0	300,0
Фінансова підтримка заходів в АПК		-	-	827,4	96,8	5,0	5,0	5,0	60,0
Державна підтримка обслуговуючих кооперативов		-	5,0	-	-	-	-	-	-
Заходи по боротьбі з хворобами рослин та тварин		1,0	1,9	34,0	25,5	-	-	-	-
Збільшення статутного капіталу НАК «Украгролізинг»		-	-	-	-	-	54,0	-	-
Державна підтримка розвитку хмелярства, садівництва, виноградарства,		-	-	1075,0	-	100,0	-	-	75,0
Часткова компенсація вартості електроенергії, використаної для поливу		-	-	50,0	-	-	-	-	-
Державна підтримка галузі тваринництва		-	620,0	732,0	650,0	888,0	250,0	30,0	170,0
Фінансова підтримка с.-г. виробників		-	10,0	-	-	-	-	-	4774,3
Часткова компенсація вартості будівництва тепличних комплексів		-	50,0	-	-	-	-	-	-
Фінансова підтримка створення оптових ринків с-г продукції		-	10,0	-	-	-	-	-	-
Фінансування заходів по відтворенню ґрунтів		-	5,0	-	-	-	-	-	-
Витрати Аграрного фонду на зберігання, перевезення, переробку та експорт об'єктів цінового регулювання		241,2	14,6	765,5	500,0	100,0	100,0	100,0	51,4
Створення Державного земельного банку		-	-	120,0	-	-	-	-	-
Організація і регулювання діяльності установ в системі АПК		471,5	10,2	25,6	24,4	16,4	15,9	81,3	108,0

Селекція в рослинництві та тваринництві	120,0	30,0	-	-	-	-	-	-
Створення та забезпечення резервного фонду сортового насіння	5,0	-	-	-	-	-	-	-
Проведення виставкових заходів	2,0	2,0	5,0	3,8	-	-	-	-
Фінансова підтримка Української лабораторії якості і безпеки продукції АПК	-	-	12,9	9,2	-	-	-	-
Розвиток комунального господарства у сільській місцевості	8,6	7,8	7,0	6,6	-	-	-	-
Державна підтримка Всеукраїнського товариства «Колос»	-	8,8	9,0	9,0	4,5	-	-	-
Оздоровлення та відпочинок дітей працівників АПК	10,0	9,0	10,0	7,5	7,5	-	-	-
Агрохімічна паспортизація земель	1,0	-	-	-	-	-	-	-
Екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт	-	30,0	34,0	17,8	2,7	2,7	-	8,0
Заходи з охорони і захисту, раціонального використання лісів	20,0	17,8	-	-	-	-	-	-

Джерело: складено автором за [47]

Отримане рівняння множинної регресії на основі обробки зазначених даних за допомогою програмного продукту MS Excel має наступний вигляд:

$$y = -122543 + 2,01x_1 + 584,17x_2 + 352,22x_3 + 1,21x_4$$

y – валова додана вартість у сільському господарстві, млн грн;

x_1 – видатки державного бюджету на пряму підтримку с.-г. товаровиробників, млн грн;

x_2 – індекс цін реалізації продукції сільського господарства, %;

x_3 – рівень рентабельності продукції сільського господарства, %;

x_4 – вартість основних засобів у сільському господарстві, млн грн.

Коефіцієнти регресії показують, як зміниться додана вартість у сільському господарстві у випадку зміни відповідного фактору на одиницю за умови, що вплив інших факторів елімінований.

Так значення $a_1=2,01$ показує, що збільшення видатків на 1 млн грн валова додана вартість збільшиться на 2,01 млн грн (за умови, що інші фактори, включені в кореляційну модель, залишаються на середньому рівні). При збільшенні індексу цін на 1% валова додана вартість збільшиться на 584,17 млн грн. За умови збільшення показника рентабельності на 1% валова додана вартість збільшиться на 352,22 млн

грн. Зростання вартості основних засобів на 1 млн грн, в свою чергу, викличе збільшення валової доданої вартості на 1,21 млн грн.

Для тісноти зв'язку було використано коефіцієнт детермінації R^2 . За нашими розрахунками коефіцієнт детермінації R^2 становить 0,983. Це означає, що валова додана вартість у сільському господарстві на 98,3% залежить від факторів, включених у факторну модель. Значення коефіцієнта сукупної кореляції R становить 0,992, що свідчить про наявність суттєвого зв'язку між досліджуваними показниками та статистичну значимість одержаної моделі.

Значення коефіцієнтів кореляції між видатками державного бюджету, розпорядником яких є Мінагрополітики, та обсягами продукції сільського господарства, капітальними інвестиціями в сільське господарство за період 2010-2017 рр. засвідчують дуже низький зв'язок між цими показниками. Також низьке значення коефіцієнтів кореляції було одержано при оцінці зв'язків між видатками на пряму підтримку сільськогосподарських товаровиробників та обсягами валової продукції сільського господарства, що засвідчує незначний вплив прямої підтримки на обсяги виробництва у сільському господарстві.

Таку ситуацію можемо пояснити нестабільністю обсягів державної підтримки за досліджуваний період, зміною її векторів, непослідовністю та незавершеністю заходів у межах державних програм, що є результатом відсутності середньострокового планування та зворотного зв'язку між підсумками виконання програм у минулих періодах та їх плануванням на наступні періоди.

Формально модифікація у реалізації організаційно-економічного механізму регуляторної політики, що полягає у зміні частки прямих і непрямих інструментів, узгоджується із зобов'язаннями, які взяла на себе Україна як член СОТ, та із позитивним досвідом проведення САП ЄС (підтримка ринків та прямі виплати на розвиток сільських територій). Але при цьому необхідно враховувати вітчизняні реалії: існуючий рівень підтримки ринкових цін (за оцінками ОЕСР у 2015 р. показник MPS становив -22,3%), особливості законодавства, процедурні суперечності, що виникають при затвердженні та реалізації державних і бюджетних

програм та залишаються неврегульованими протягом всіх етапів реалізації регуляторної політики. Так, законодавчо не прописано строки для прийняття Урядом рішень щодо затвердження переліків бюджетних програм, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, і у 2017 р. Постанову, якою затверджено порядок розподілу бюджетної дотації для сільгоспвиробників у 2017 р., було прийнято на початку лютого (аналогічну Постанову у 2016 р. було прийнято також у лютому), що не відповідає положенням статті 20 Бюджетного кодексу України. Недотримання принципу стабільності, згідно з яким зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила (статті 4 Податкового кодексу України), існуюча практика ухвалення законопроектів знижує їх якість, дискредитує законодавчі ініціативи держави та деформує економічні очікування стейкхолдерів, а також ускладнює формування стратегій розвитку підприємств.

Таблиця 2.18

Основні етапи еволюції регуляторної політики в аграрній сфері

Етапи	Характеристики
1991-1999 рр.	Синкретичність за відсутності стратегії розвитку аграрної сфери: одночасно із запровадженням нових інструментів та інституцій використовувалися інструменти, успадковані від директивно-планової системи. Бюджетні дотації обмежені, оподаткування сільськогосподарських підприємств за загальними правилами.
2000-2013 рр.	Набуття чинності базових нормативно-правових і законодавчих актів, які визначили напрями впливу держави важелями організаційно-економічного механізму: регулювання цін на сільгосппродукцію, умов надання субсидій, дотацій, кредитної підтримки; податкове регулювання у формі ФСП і спеціального механізму сплати ПДВ; умов надання спеціалізованої підтримки за окремими напрямами та програмами; регулювання земельних відносин. Запроваджені інструменти регуляторної політики в сукупності забезпечили непряму форму державної підтримки аграрної сфери та нові інститути.
2014 р.- по теперішній час	Зміні частки та змісту прямих і непрямих інструментів, перехід від непрямой державної підтримки (у формі податкових преференцій) до переважання бюджетної підтримки, із щорічними змінами кількості бюджетних програм протягом 2014-2017 рр.

Джерело: узагальнено автором

Уточнення періодизації та аналіз основних етапів регуляторної політики в аграрній сфері дали можливість:

– виявити основні зміни в організаційно-економічному механізмі формування регуляторної політики, які полягають у розширенні кола суб'єктів шляхом долучення у процес громадських об'єднань та збільшення інструментів (зокрема обов'язкове проведення АРВ), законодавчо визначеній зміні частки прямої та непрямой підтримки та збереженні неврегульованих питань, вирішення яких належить до класичних функцій держави у змішаній економіці ринкового типу;

– виявити зміни в організаційно-економічному механізмі реалізації регуляторної політики, які проявляються у модифікації системи оподаткування при одночасній зміні порядку отримання дотацій, обсяг яких не відповідає втратам від скасування пільгового оподаткування;

– виявити фактори, що знижують ефективність OEM регуляторної політики: неврахування особливостей, у контексті яких відбувається їх використання: відсутність фактичної стратегії перетворень, переважання оперативних цілей над довгостроковими, недотримання вимог чинного законодавства щодо принципів та строків, процедур формування та реалізації регуляторної політики;

– теоретично виокремити та інтерпретувати трансмісійний вплив інструментів організаційно-економічного механізму регуляторної політики на аграрну сферу, який заснований на використанні каналів і зв'язків прямої та зворотної дії та має такі етапи:

- зміна нормативно-правової складової регуляторної політики внаслідок прийняття нових офіційних актів, втрати чинності існуючими або внесення змін до чинних;

- зміна принципів, форм, інструментів, кількості та обсягів фінансування державних та бюджетних програм, умов сплати податків, отримання кредитів, страхування, екологічних та

технічних нормативів, правил землекористування відповідно до змін нормативно-правової складової регуляторної політики;

- формування економічних очікувань і стратегій стейкхолдерів із урахуванням змін умов господарювання, що відбулися як реакція на заходи регуляторної політики держави;
- зміна обсягів виробництва с/г продукції, структури виробництва, показників економічної, соціальної, екологічної ефективності аграрної сфери;

– здійснити ідентифікацію суперечностей регуляторної політики України в умовах сучасної часткової інституціоналізації системи ДРЕ та аграрної сфери: відставання правового оформлення заходів регуляторної політики від потреб економічної практики, недотримання відповідності регуляторної діяльності наголошеним планам розвитку аграрної сфери, незавершеність реформ за окремими напрямками, перманентні зміни умов надання державної фінансової підтримки та слабка кореляція між обсягами підтримки та результатами господарювання, неусталена система стимулів та санкцій за виконання/недотримання формальних правил економічної діяльності стейкхолдерами.

Висновки до розділу 2

1. Узагальнення та систематизація теоретичних тлумачень категорій «механізм», «господарський механізм», «організаційно-економічний механізм» дозволили трактувати OEM регуляторної політики як сукупність принципів, методів, важелів, інструментів, що втілюються у формах проведення та реалізуються через систему зв'язків між регуляторами, об'єктами і суб'єктами регулювання із приводу вибору цілей регуляторної політики та засобів їх досягнення, що ґрунтуються на певній економічній концепції та забезпечують структурно визначену послідовність комплексу дій для досягнення

стратегічних і тактичних цілей розвитку національної економіки, визначених у процесі узгодження інтересів суб'єктів регуляторної політики. Таке визначення враховує як сутнісні характеристики, так і функціональне призначення цієї категорії.

2. З'ясування сутності OEM регуляторної політики з урахуванням положень теорії організації дало можливість здійснити теоретичне розмежування функціональних, інституційних, процесуальних складників організаційно-економічного механізму формування та реалізації регуляторної політики.

У складі OEM регуляторної політики виокремлено OEM формування регуляторної політики, який включає визначення експертним або аналітичним методом проблеми, яка підлягає врегулюванню, визначення суб'єктів та об'єктів регулювання, вибір теоретичної концепції, обґрунтування мети, принципів, засобів узгодження інтересів окремих груп, у тому числі й на політичному ринку, розроблення та прийняття відповідних офіційних документів; та OEM реалізації, який полягає у застосуванні на основі означених принципів офіційних документів, які впроваджують нові, модифікують або скасовують існуючі умови здійснення економічної діяльності суб'єктами економіки та проведення економічної політики органами державної влади, органами місцевого самоврядування (порядок реєстрації підприємств, закриття, отримання кредитів, державної підтримки, сертифікації продукції, сплати податків, користування земельними ресурсами, система санкцій за порушення та стимулів за виконання).

Запропоноване теоретичне розмежування функціональних, інституційних, процесуальних складників організаційно-економічного механізму формування та реалізації регуляторної політики закладає методологічні засади дослідження архітекtonіки функціональних, інституційних, процесних складників організаційно-економічного механізму

формування та реалізації регуляторної політики на різних рівнях державного регулювання.

3. Показники ефективності регуляторної політики за ступенем формалізації є переважно інтуїтивними – такими, що більшою мірою визначають та оцінюють безпосередньо регуляторний процес, тоді як оцінка ефективності державного регулювання аграрної сфери в цілому базується на сукупності кількісних показників.

4. Проведена систематизація, структуризація цілей, показників оцінки заходів ДРЕ та OEM регуляторної політики дозволила обґрунтувати методологічні засади комплексної оцінки ефективності OEM регуляторної політики в аграрній сфері. Пропонований методологічний підхід до комплексної оцінки ефективності OEM регуляторної політики заснований на врахуванні, по-перше, цілей сталого розвитку, досягнення яких пов'язано із функціонуванням аграрної сфери (забезпечення стійкого зростання, складників продовольчої безпеки, раціональне використання ресурсів, відсутність бідності, збільшення доходів зайнятих та зниження нерівності, розвиток сільської місцевості та збереження довкілля), по-друге, цілей державних програм в аграрній сфері, по-третє, прогресу в інституційному забезпеченні регуляторної політики, по-четверте, заходів та витрат регуляторної політики. Система показників ефективності OEM регуляторної політики в аграрній сфері формується на підставі:

- визначених індикаторів стану та прогресу в досягненні цілей сталого розвитку;
- визначених індикаторів стану та прогресу досягнення цілей державних програм;
- індикаторів наближеності OEM до характеристик політики розумного регулювання;
- фактичних показників процесу регулювання аграрної сфери.

5. Уточнення періодизації та аналіз основних етапів регуляторної політики в аграрній сфері України дали можливість виявити основні зміни в організаційно-економічному механізмі формування та реалізації регуляторної політики, виявити фактори, що знижують ефективність ОЕМ регуляторної політики: неврахування особливостей, у контексті яких відбувається їх використання: відсутність фактичної стратегії перетворень, переважання оперативних цілей над довгостроковими, недотримання вимог чинного законодавства щодо принципів та строків, процедур формування та реалізації регуляторної політики.

6. Здійснено теоретичне виокремлення та інтерпретацію трансмісійного впливу інструментів ОЕМ механізму регуляторної політики на аграрну сферу, який заснований на використанні каналів і зв'язків прямої та зворотної дії та має такі етапи:

- зміна нормативно-правової складової регуляторної політики внаслідок прийняття нових офіційних актів, втрати чинності існуючими або внесення змін до чинних;
- зміна принципів, форм, інструментів, кількості та обсягів фінансування державних та бюджетних програм, умов сплати податків, отримання кредитів, страхування, екологічних та технічних нормативів, правил землекористування відповідно до змін нормативно-правової складової регуляторної політики;
- формування економічних очікувань і стратегій стейкхолдерів із урахуванням змін умов господарювання, що відбулися як реакція на заходи регуляторної політики держави; зміна обсягів виробництва с.-г. продукції, структури виробництва, показників економічної, соціальної, екологічної ефективності аграрної сфери.

7. Проведена ідентифікація суперечностей регуляторної політики України в умовах сучасної часткової інституціоналізації системи ДРЕ та аграрної сфери: відставання правового оформлення заходів регуляторної політики від потреб

економічної практики, недотримання відповідності регуляторної діяльності наголошеним планам розвитку аграрної сфери, незавершеність реформ за окремими напрямками, перманентні зміни умов надання державної фінансової підтримки та слабка кореляція між обсягами підтримки та результатами господарювання, неусталена система стимулів та санкцій за виконання/недотримання формальних правил економічної діяльності стейкхолдерами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 2

1. Механізм. URL.: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC>
2. Шibaєва Н. В. Теоретичні підходи до визначення категорії організаційно-економічний механізм. *Вісник ХНТУСГ: Економічні науки*. 2015. Вип. 161. С. 296-306.
3. Козер Л. Функции социального конфликта URL.: <http://www.philsci.univ.kiev.ua/biblio/kozer.html>
4. Парсонс Т. Система современных обществ. Москва: Аспект-Пресс, 1997. 270 с.
5. Дзарасов С. Производственные отношения и хозяйственный механизм. *Экономические науки*. 1979. № 1. С. 30-38.
6. Абалкин Л. Сущность, структура и актуальные проблемы совершенствования хозяйственного механизма. *Экономические науки*. 1978. № 8. С. 33-44.
7. Черняк В. Управление развитием экономических отношений. *Экономические науки*. 1978. №9. С. 41-48.
8. Кошкин В., Гайдар Е. О структуре хозяйственного механизма. *Экономические науки*. 1979. №7. С. 31-38.
9. Економічна енциклопедія: у 3 т. / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ:ВЦ «Академія», 2000-2002. 355 с.
10. Економічний словник-довідник / За ред. С. В. Мочерного. Київ: Феміна, 1995. 368 с.
11. Котов Р.М., Литвинцева Г.П. Государственная поддержка сельского хозяйства на региональном уровне: монография. Кемерово: ИИО Кемеровского ГСХИ, 2012. 168 с.
12. Путятін Ю.О., Пушкар О.І., Тридід О.М. Фінансові механізми стратегічного розвитку та управління розвитком підприємства: монографія. Харків: Основа, 1999. 488 с.

13. Мочерний С.В. Економічна теорія: підруч. Київ: Знання, 1999. 292 с.
14. Саблук П.Т. Економічний механізм АПК у ринковій системі господарювання. *Економіка АПК*. 2007. № 2. С. 3-6.
15. Поленчук В.М., Наумова О.Б. Економічний механізм розвитку підприємств у історичному досвіді ринкових трансформацій. *Економічні інновації*. 2011. Вип.45. С. 192-199.
16. Красноручький О.О. Управління збутом продукції аграрних підприємств: теорія, методологія, практика: автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.04 / Міжнародний університет бізнесу і права. Херсон, 2013. 36 с.
17. Амбросов В.Я. Зібрання наукових праць. Економічні умови відтворення сучасних агроформувань. Харків: ННЦ ІАЕ, 2010. Т. 5. 477 с.
18. Маренич Т. Г. Трансформація та механізми економічного регулювання агроформувань (питання теорії, методології, практики): автореф. дис д-ра екон.наук : 08.06.01 / Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки» УААН. Київ, 2006. 39 с.
19. Латинін М.А Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України. URL.: <http://www.academy.gov.ua>
20. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. Москва: ОАО НПО “Экономика”, 2000. 302 с.
21. Шамхалов Ф. Теория государственного управления. Москва: ЗАО “Изд-во “Экономика”, 2002. 638 с.
22. Бакуменко В., Князев В., Сурмін Ю. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку. *Вісник УАДУ*. 2003. - № 2. С. 18.
23. Державне управління: Словник-довідник / За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

24. Комяков О.М. Державне регулювання перехідної економіки: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2000. 19 с.
25. Дідківська Л.І., Головка Л.С. Державне регулювання економіки :навч. посіб. 5-те вид., стер. Київ: Знання, 2006. 213 с.
26. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 260 с.
27. Бігдан О., Ходаківська О. Теоретико-методологічні основи економічного механізму екологізації аграрного виробництва. URL.: <http://www.sworld.com.ua/simpoz2/23.pdf>
28. Hurwicz L. Toward a Framework for Analyzing Institutions and Institutional Change. *Markets and Democracy*. / S. Bowles, H. Gintis, B. Gustafsson (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 1993. P. 51.
29. Leonid Hurwicz. Institutions as families of game forms. URL.: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5876.1996.tb00038.x>
30. Hurwicz L. Implementation and enforcement. *Political Economy, Institutions, Competition, and Representation* / W. A. Barnett, M. J. Hinrich, N. J. Schofield (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 1993. Ch. 2. P. 51-59.
31. Богданов А. Очерки организационной науки URL.: http://www.immsp.kiev.ua/postgraduate/Biblioteka_trudy/OcherkOrganizNaukBogdanov1922.pdf
32. Кришталь В. В. Богданов А.А. – основоположник тектологии и теории организации. URL.: http://crossborder.ucoz.com/publ/raznoe/raznoe/a_a_bogdanov_osnovopolozhnik_tektologii_i_teorii_organizacii/10-1-0-25
33. Клочко В.М. Організаційно-економічний механізм підвищення конкурентоспроможності продукції АПК в умовах глобалізації. *Вісник ХНТУСГ: Економічні науки*. Вип. 85. Харків: ХНТУСГ. 2009. С. 187-192.
34. Худавердієва В.А. Організаційно-економічний механізм підвищення ефективності аграрних підприємств. *Економіка АПК*. 2009. № 11. С. 23-25.

35. Пономарев І.Ф., Полякова О.І. Методологічні основи і соціально-економічні передумови удосконалення організаційно-економічного механізму управління підприємством. URL.: http://library.donntu.org/fem/vip69/69_09.pdf
36. Коваленко Є.О. Концепція формування організаційно-економічного механізму євроінтеграційної політики України. URL.: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_39_16.pdf.
37. Месель-Веселяк В.Я. Організаційно-економічні умови розвитку аграрного виробництва в Україні. *Економіка АПК*. № 9. 2010. С. 3-12.
38. Скидан О.В. Аграрна політика України в період ринкової трансформації: монографія. Житомир: Вид-во «Житомирський національний агроекологічний університет», 2008. 376 с.
39. Уманців Ю.М., Міняйло О.І. Механізм економічної політики: навчальний посібник. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2010. 436 с.
40. Економічна енциклопедія: у трьох томах. Т.1. Київ: Видавничий центр «Академія», 2000. 864 с.
41. Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера / за ред. Р.Дяківа. Київ: Міжнародна економічна фундація, 2000. 704 с.
42. Дідик А. М. Економічні важелі впливу на діяльність підприємств: етимологічний, семантичний та типологічний аспекти. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»: Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку*. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2014. № 797. С. 440–446.
43. Ляпін Д.В., Серета М.Л. Нові можливості регуляторної політики. Київ: USAED ЛЕВ, 2015. 72 с.
44. Збір, обробка та аналіз інформації для оцінки впливу урядових рішень та регуляторних актів на розвиток сегментів економіки та її суб'єктів: аналітичний підхід та методологія. Київ: CASE Ukraine, 2007. 51 с.

45. Producer and Consumer Support Estimates database. URL.: <https://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm>

46. 2016 – Monitoring and evaluation: Reference Tables. URL.: http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MON2016_REFERENCE_TABLE&lang=en

47. Про державний бюджет України: Закон України. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua>

48. Калашнікова Т. В. Удосконалення державної підтримки аграрних підприємств України в умовах глобалізації: монографія. Харків: «Влавке», 2014. 280 с.

49. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL.: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

50. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта: Постанова Кабінету Міністрів від 11.03.2004 № 308. URL: zakon.rada.gov.ua/go/308-2004-п.

51. Офіційний веб-портал Міністерства аграрної політики та продовольства України. URL.: http://minagro.gov.ua/node%20/swfs/StrobeMediaPlayback.swf?page=7&__=__

52. Удовенко А.О., Іванова О.Ю. Проблеми процедури аналізу регуляторного впливу проектів нормативно-правових актів. *Проблеми економіки*. 2017. №2. С. 98-103.

53. Про внесення змін до постанови Кабінету міністрів України від 11 березня 2004 року №308: Постанова КМУ від 16 грудня 2015 року №1151 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1151-2015-%D0%BF>

54. Про затвердження плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу «Ведення бізнесу»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1406-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1406-2015-р>

55. Doing business. URL.: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine>
56. Global Competitiveness Index. URL.: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/country-profiles/#economy=UKR>
57. Product-Market-Regulation. URL.: <https://www.compareyourcountry.org/product-market-regulation?cr=oeed&lg=en>
58. OECD Economic Surveys_ Ukraine 2007 (Ukrainian version). URL.: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-ukraine-2007-ukrainian-version_9789264064706-uk
59. OECD Investment Policy Reviews: Ukraine 2016. URL.: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/oecd-investment-policy-reviews-ukraine-2016_9789264257368-en#.WJ2FoTuLTIU#page 174
60. Worldwide Governance Indicators. URL.: www.govindicators.org
Worldwide Governance Indicators. URL.: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>
61. The International Property Rights. URL.: <http://internationalpropertyrightsindex.org/countries>
62. Global Indicators of Regulatory Governance. URL.: <http://rulemaking.worldbank.org/about-us>
63. Enabling the business of agriculture 2017. URL.: <http://www.worldbank.org>
64. Enterprise surveys. What businesses experience. URL.: <http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2013/ukraine#regulations-and-taxes>
65. Очікування сільськогосподарських підприємств щодо перспектив розвитку їх ділової активності. URL.: www.ukrstat.gov.ua/.../operativ2016/fin/.../arj_selo_2016.htm

66. Офіційне інтернет-представництво Національного банку України. URL.: <https://www.bank.gov.ua/control/uk/index>
67. Кредитування підприємств. URL.: finpuls.com/upload/docs/statistic/banking/45/Кредитування%20підприємств.xlsx
68. 4-Financial_markets. URL.: https://bank.gov.ua/files/4-Financial_markets.xls
69. Валовий внутрішній продукт виробничим методом та валова додана вартість за видами економічної діяльності. URL.: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/vvp/vvp_ric/vtr_u.htm
70. Статистичний щорічник України. URL.: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ1_u.htm
71. Онегіна В.М Сучасні трансформації в агробізнесі та сталий розвиток аграрного сектору. *Вісник ХНТУСГ. Економічні науки*. Вип. 182. 2017. С. 36-47.
72. Уряд України запровадив новий комплекс завдань та показників розвитку відповідно до зобов'язань досягти Цілей сталого розвитку до 2030 року. URL.: <http://www.un.org.ua/ua/informatsiinyi-tsentri/news/4202>
73. Цілі сталого розвитку: Україна. Національна доповідь. URL.: http://www.un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf.
74. 17 цілей для преобрання нашого мира. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/>
75. Деякі питання продовольчої безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України № 1379 від 05.12.2007 р. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1379-2007-п>
76. Онегіна В. Умови еквівалентності обігу. *Економіка України*. 2012. №7. С.4-15.
77. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18.10.2005 № 2982-IV. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2982-15>
78. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів

України від 19.09.2007 № 1158. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF>

79. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою: Закон України від 09.02.2012 № 4391-VI. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4391-17>

80. Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет Согласия. Логические основания конституционной демократии / Сочинения. Пер. с англ. Серия «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1. / Фонд экомической инициативы. Москва: Таурис Альфа, 1997. С. 201-306.

81. RIKER W. The ferment of the 1950-s and the development of rational choice theory. *Contemporary empirical political theory* / Ed. by Man-roe K.R. Berkley ect.: Univ. of California press, 1997. P.191-201.

82. Даль Р. Введение в теорию демократии. Москва: «Наука», СП «КВАДРАТ», 1992. 160 с.

83. Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство. Антология мировой политической мысли: в 2 т. Т. 2: Зарубежная политическая мысль. XX в. Москва: Мысль, 1997. 780 с.

84. Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація: наук. доп. / О.М. Бородіна, В.М. Геєць, А.О. Гуторов та ін.; за ред. В.М. Гейця, О.М. Бородіної, І.В. Прокопи; НАН України, Ін-т екон. та прогнозів. Київ, 2012. 56 с.

85. Осташко Т. Закономірності та особливості ринкових трансформацій в аграрному секторі країн із перехідною економікою. *Економіка і прогнозування*. 2003. № 1. С. 123-134.

86. Ю. Губені. Регуляторна політика в Україні: від реформи до практики. *Економіка України*. 2006. № 3. С. 33-39.

87. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством: Міжнародний документ від 27.06.2014 р. URL.: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011

88. Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради УРСР від 18.12.1990 № 563-XII. URL.: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/563-12>
89. Земельний кодекс України: Закон від 25.10.2001 № 2768-III. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
90. Про форми власності на землю: Закон України від 30.01.1992 № 2073-XII. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2073-12>
91. Офіційний сайт Рахункової палати України. URL.: <http://www.acrada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/>
92. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 № 1877-IV. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>
93. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL.: <http://www.ukrstat.gov.ua>
94. Звіт ОЕСР. URL.: <https://books.google.com.ua/books?isbn=926425353>
95. Лупенко Ю., Тулуш Л. Оподаткування сільського господарства в умовах трансформації спеціальних податкових режимів. *Економіка АПК*. 2016. № 1. С. 5-17.
96. Національний проект «Відроджене скотарство». Київ: ДІА, 2011. 44 с. URL.: <http://naas.gov.ua/content/skotar.pdf>
97. Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація: наук. доп. / О.М. Бородіна, В.М. Геєць, А.О. Гуторов та ін. ; за ред. В.М. Гейця, О.М. Бородіної, І.В. Прокопи; НАН України, Ін-т екон. та прогнозів. Київ, 2012. 56 с.
98. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на виконання державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року. URL.: http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16747613/Bul_rozv_ukr_sel.pdf
99. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектора економіки на період до 2021 року: Розпорядження Кабінету

Міністрів України від 30.12.2015 № 1437-р. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1437-2015-%D1%80>

100. Деякі питання дерегуляції господарської діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.01.2015 № 42. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/42-2015-%D0%BF>

101. Українські аграрії підтримують дерегуляцію в аграрному бізнесі URL.: http://ucab.ua/ua/lobiyuvannya/novini_lobiyuvannya/ukrainski_agrarii_pidtrimuyut_podalshu_deregulyatsiyu_v_agrarnomu_biznesi

102. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 20.12.2016 № 1789-VIII. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1789-19>

103. Реформа дерегулювання в Україні: втрачені можливості: аналіт. звіт / О.В. Літвінов. Дніпропетровськ: Моноліт, 2012. 96 с.

104. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання : аналіт. доп. / Я.А. Жаліло, К.А. Кононенко, В.М. Яблонський та ін.; за заг. ред. Я.А. Жаліла. Київ: НІСД, 2014. 132 с.

105. Шibaєва Н.В. Етапи проведення регуляторної політики в аграрній сфері України. *Вісник ХНТУСГ: Економічні науки*. 2017. Вип. 185. С. 367-377.

106. Шibaєва Н.В., Бабан Т.О. Показники ефективності регуляторної політики в аграрній сфері. *Проблеми економіки*. 2017. № 1. С. 146-154.

107. Шibaєва Н.В. Формування та реалізація організаційно-економічного механізму регуляторної політики в аграрній сфері. *Вісник ХНТУСГ: Економічні науки*. 2017. Вип. 182. С. 266-278.

РОЗДІЛ 3

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В АГРАРНІЙ СФЕРІ

3.1. Інституційне середовище як фактор формування та реалізації організаційно-економічного механізму регуляторної політики в аграрній сфері

Роль ринкового механізму координації економічної діяльності суб'єктів полягає в ефективному розподілі ресурсів (allocative efficiency), який забезпечується дієвістю ринкових інституцій та інститутів, що специфікують права власності, сприяють утворенню конкурентного ринкового середовища та є складовою умов рівноважного економічного зростання. Вдосконалення інститутів та інституцій може відбуватися як еволюційним, так і революційним шляхом. Обрана стратегія реформування визначає особливості інституційного середовища, яке впливає на поведінку стейкхолдерів та вектори розвитку соціально-економічної системи. Інституційне середовище створює алгоритми поведінки, які суб'єкти використовують для самоідентифікації, колективної організації. Дослідження інституційного середовища сприяють виявленню залежностей між обраним вектором регуляторної політики держави, ефективністю її OEM та змінами, що відбуваються у суспільстві та економіці.

Інституційна складова функціонування соціальних систем є об'єктом політологічних, соціологічних, економічних досліджень. В економічній науці процеси та явища аналізували з урахуванням дії інституційних чинників спочатку представники безпосередньо інституційного напрямку, але згодом і послідовники мейнстріму економічної науки також почали поділяти думку, що інституційні структури є джерелом довгострокового економічного зростання та економічного розвитку.

Становлення інституціоналізму як напряму економічної думки та методології економічних досліджень відбувалося в умовах парадигмального зсуву у вітчизняній економічній науці, викликаного кризою марксистської політичної економії, практичними питаннями здійснення реформ у напрямі створення змішаної економіки ринкового типу, розширенням можливостей доступу до інформаційного простору і міжнародним визнанням наукових розробок інституціоналістів.

Автори більшості економічних досліджень наголошують на ролі держави, державних інститутів та інституцій у створенні інституційного середовища, зворотній зв'язок між інституційним середовищем та процесами формування і реалізації мети, системою заходів у межах конкретних напрямів державної економічної політики є менш дослідженим. Водночас вважаємо, що дослідження таких зв'язків, аналіз інституційного середовища, спрямований на виявлення та систематизацію його складових, дасть змогу визначити вплив інституційного середовища на особливості OEM формування та реалізації регуляторної політики, яку здійснює держава в аграрній сфері, уточнити, в який спосіб держава у межах існуючого інституційного середовища встановлює правила взаємодії стейкхолдерів та алокації ресурсів.

Фактором створення регуляторного середовища, що сприяє досягненню цілей сталого розвитку, є підвищення якості процесів регулювання на інституційному рівні.

В економічній теорії вперше поняття інституту включив в аналіз Т. Веблен, який інститути розумів як:

- звичні способи реагування на стимули;
- структуру виробничого або економічного механізму;
- прийнятну в поточний час систему суспільного життя.

Інститути, на думку Т. Веблена, це, по суті, поширений образ думки в тому, що стосується окремих відносин між суспільством і особистістю та окремих виконуваних ними функцій; і система життя суспільства, ...яка може

бути охарактеризована як переважаюча духовна позиція або поширене уявлення про спосіб життя в суспільстві [1, с. 201-202.].

Загальноприйнятим в економічній науці є трактування інститутів, запропоноване Д. Нортом, який визначав інститути як правила, механізми, що забезпечують їх виконання, і норми поведінки, які структурують взаємодії між людьми [2, с.73]. Д. Норт підкреслює, що роль інститутів полягає у зменшенні невизначеності шляхом встановлення сталої (хоча і необов'язково ефективної) структури взаємодії між людьми [143, с. 21].

В рамках «нової інституційної економіки», представником якої є О. Вільямсон, сформувався дещо інший погляд на економічну природу інституту. О. Вільямсон розглядає інститути як механізми управління контрактними відносинами [4, с. 48]. Такий підхід концентрує увагу на рівні опосередковуваних інститутами трансакцій і проблемі мінімізації трансакційних витрат, а отже, на ролі, яку виконують інститути в цьому процесі.

Згідно з позицією Я. Крігеля, «як природа не терпить порожнечі, так і економічна система не терпить невизначеності. Вона реагує на відсутність інформації, яку ринок не в змозі забезпечити, створенням інститутів: контрактів про заробітну плату, контрактів на позики, угод про постачання, торгових угод» [5].

У сучасній економічній науці поширений також інженерний підхід до аналізу інститутів [6], згідно з яким інститути оцінюються з позицій результативності і підвищення ефективності економічної діяльності та інституціонального середовища через динаміку трансакційних витрат.

Економічна наука приділяє увагу вивченню не тільки економічних інститутів, але й досліджує інші, зокрема, політичні інститути, оскільки вони визначають владну ієрархічну структуру суспільства, способи прийняття рішень і контролю. Теоретичні дослідження та практична діяльність доводять, що політичний ринок, який генерує формальні правила, належить до найбільш недосконалих внаслідок високого ступеня невизначеності та асиметричного розподілу інформації.

Інститути поділяють на формальні (закони, правила, контракти тощо) та неформальні (звичаї, норми суспільної моралі, загальноприйняті умовності).

Більшість дослідників дають визначення інституту у вигляді простого перерахування: «формальні правила включають політичні (і юридичні), економічні правила і контракти» [143, с. 68]. Але окремі науковці зазначають, що вивчення формальних правил натрапляє на проблему визначення межі між формальним та неформальним правилом, тому пропонують формальним вважати правило, що містить фіксоване ядро – текст [7]. Ознакою такого правила є можливість перевірки регульованої ним поведінки за формальними критеріями, але формальні критерії перевірки не завжди збігаються із сутністю правила. Ця особливість набуває значущості в умовах використання стратегії «трансплантації інститутів».

До формальних правил регуляторної політики належать не тільки ті, що безпосередньо регулюють економічну діяльність, а також ті, що визначають процедури їх прийняття, підтримки, виконання, контролю. Формальні правила регулюють поведінку не тільки стейкхолдерів зокрема аграрної сфери, але й поведінку органів державної влади. Отже, сукупність законодавчих актів, що визначають правила взаємодії в аграрній сфері, та правила, що визначають процедури прийняття означених актів, підтримки, виконання, контролю, становлять інституційну складову OEM регуляторної політики, відповідно, та частина інституційного середовища, на яку спрямований механізм регуляторної політики, становить регуляторне середовище.

Для реалізації функцій формальних інституцій необхідні організації. Вперше поняття організації як економічного феномена використав А.Маршалл [8]. Д. Норт визначає організації як цілеспрямовано діючі одиниці, створені організаторами для максимізації багатства, доходу або інших цілей, які визначаються можливостями, що надані інституційною структурою суспільства [3].

У значній кількості економічних досліджень інститут та організація не розмежовуються та вживаються як синоніми. Таке методологічне бачення

обумовлено дихотомією, що притаманна певним економічним явищам. Так, Б. Шаванс вбачає значущість теорій, які ототожнюють інститути та організації, в аналізі внутрішньоорганізаційних правил у контексті системи права. Як наслідок, власне організація розглядається як така, що інституціалізована правом. Слабкий бік таких теорій, на думку науковця, – ігнорування розбіжностей між інститутом та організацією, які обумовлені ієрархічною природою організації та розбіжностей між типами поділу праці – технічним та суспільним [9].

В. Тарасевич вважає схоластичними дискусії стосовно тотожності або нетотожності інститутів та організацій, але наголошує, що організацію доцільно визначати як інститут тільки за умови абстрагування від інших її характеристик, окрім інституційних [10].

Визначення інституційної площини організацій, на нашу думку, не порушує принципу системності, а дає можливість визначити ті особливості організацій, що формують інституційне середовище конкретної системи, а отже, впливають на регуляторну політику аграрної сфери як об'єкта дослідження.

У нашому дослідженні будемо розмежовувати інституції як формальні правила та механізми їх дотримання, неформальні норми та інститути або організації як суб'єкти генерування та/або використання формальних правил та неформальних норм. З урахуванням зазначеного вище, держава розглядається як організація. За Д. Норттом, «держава – організація із порівняльними перевагами реалізації примусу, що розповсюджуються на географічний район, межі якого встановлюються її здатністю стягувати податки» [11]. Але держава не є монолітною, вона складається з гілок влади, які репрезентовані державними органами із притаманними їм функціями. До органів державної влади, що беруть участь у формування та реалізації регуляторної політики на рівні національної економіки України, належать Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Міністерства та Державні служби, що перебувають у компетенції відповідних Міністерств, Державна регуляторна служба. На

регіональному рівні – це органи виконавчої влади на місцях та органи місцевого самоврядування.

Також на формування та реалізацію OEM регуляторної політики мають вплив неурядові організації, політичні об'єднання, наукові установи, інші представники стейкхолдерів, які беруть участь в громадських слуханнях, обговоренні проектів формальних правил.

Для визначення впливу інституційного середовища на процес формування та реалізації OEM регуляторної політики необхідно уточнити зміст базових категорій, що застосовуються під час інституційного аналізу. Існує певний термінологічний плюралізм щодо таких категорій, як інституційне середовище, інституційна структура, інституційна основа, інституційна матриця [12, 13, 18, 15].

У цьому дослідженні інституційне середовище розуміємо як набір інституцій, інститутів (організацій) та їх системоутворюючих взаємозв'язків, що визначають обмеження та стратегії поведінки стейкхолдерів, і таким чином забезпечують конкретну форму координації економічної діяльності.

Інституційне середовище визначає вектор та швидкість інституційних змін, та у сучасній ринковій економіці змішаного типу в ідеальній формі характеризується: наявністю єдиного правового поля, інформаційною прозорістю економічних відносин, довірою з боку стейкхолдерів до органів державної влади, відсутністю суттєвих розбіжностей між формальними правилами та неформальними нормами, низькими адміністративними бар'єрами входу на ринки та виходу з них, незначною часткою тіньового сектора. Ці характеристики забезпечують умови ефективного розміщення та використання ресурсів.

Інституційне середовище економічних організацій (інститутів) в приватному секторі економіки є предметом досліджень теорії прав власності, інституційне середовище суспільного сектора досліджує теорія суспільного вибору.

Інституційне середовище складається з інституційної матриці, має інституційну структуру, характеризується певною стійкістю або відчуває

трансформаційні зміни. Інституційна матриця, відповідно до теорії інституційних матриць (Institutional Matrices Theory), визначається як історично сформований сталий триплекс взаємопов'язаних базових інститутів, що регулюють функціонування основних суспільних підсистем: економіки, політики, ідеології. Згідно з теорією інституційних матриць, існують дві стійкі системи базових інститутів (інституційних матриць), які визначають природу і характер розвитку суспільств та переважають у його структурі: X- або Y-матриця [16]. Отже, в термінах теорії інституційних матриць у вітчизняній соціально-економічній системі відбувається перехід від домінування X-матриці до домінування Y-матриці. Відмінності в інституційних матрицях засновані на домінуванні певних базисних інститутів (інституцій), але в економічній науці немає єдиної позиції щодо їх визначення. Так до базисних відносять права власності та вільні ціни, тобто інститути, які мають найбільший вплив на поведінку, інші інститути, розвиток в цілому [17].

Інша позиція висловлена у монографії, присвяченій інституційним трансформаціям соціально-економічної системи України, автори якої пропонують, виходячи з історичної ретроспективи розвитку суспільних інститутів, розрізнити такі їх види: первинні інститути, що розподіляються на базові (власність і праця) та вітальні (родина і шлюб) [18].

З урахуванням того, що інститути за змістом неоднорідні: є першого (системоутворювального) і другого (ті, що складають систему) порядків, – узагальненим визначенням базисних інститутів, на наш погляд, є таке: базисними є інститути (інституції), що визначають тип економічного порядку, тобто домінуючий тип економічної системи. До базисних належать інститути (інституції), що специфікують права власності, процедури їх захисту, інститути дотримання контрактів та інститути координації економічної діяльності. Відповідно, такі інституційні складові регуляторної політики, як правила, що забезпечують існування механізму формування та реалізації політики, належать до базисних (інституційне закріплення взаємовідносин

держави із суб'єктами аграрної сфери), тоді як вимоги, умови, система стимулів – до тих, що складають систему.

Отже, OEM регуляторної політики містить принципи, методи, інструменти, які є формоутворювальними для побудови інституційної матриці ДРЕ та узгодження взаємодії його суб'єктів.

Виокремлення базисних інститутів в теоретичній площині дає можливість розмежувати такі категорії, як інституційне середовище та інституційна структура.

Представники економічної науки розглядають інституційну структуру економіки країни як результат дій держави у минулому і спонтанного еволюційного відбору найбільш ефективних інститутів [20]. С. Кірдина ототожнює інституційну структуру з інституційним порядком та визначає її як сукупність взаємопов'язаних інститутів [16].

Враховуючи існуючі підходи, вважаємо, що інституційна структура стосовно інституційного середовища є сукупністю інститутів (інституцій) та зв'язків між ними, яка визначає властивості, якості та закономірності функціонування середовища. В свою чергу, інституційне середовище створює умови та орієнтири для відбору ефективних елементів інституційної структури з альтернативних форм координації економічної діяльності.

У дослідженнях, що ґрунтуються на методології інституціоналізму, використовується категорія «інституційна архітектоніка», яка означає глибинну інституційну структуру, будівельне мистецтво і загальний естетичний план побудови інституцій [21]. В. Тарасевич інституційну архітектоніку розуміє як невід'ємну складову інституційної універсумики (сукупності інститутів), але, на відміну від останньої, до неї належать системоутворювальні інститути та їх взаємозв'язки [10, с. 58].

На нашу думку, у процесі дослідження інституційного середовища категорія «інституційна архітектоніка» визначає співвідношення окремих елементів середовища, їх частки та взаємозв'язки, які утворюють цілісність;

інституційна архітектоніка охоплює як зовнішні структури інституцій та інститутів, так і їх внутрішню побудову.

Залежно від характеру змін, що відбуваються в інституційному середовищі, розрізняють:

– еволюційні зміни, коли неформальні норми поступово закріплюються як загально визнані у формальних правилах. Згодом формальні правила можуть еволюціонувати, вступаючи в суперечність з неформальними (які, в свою чергу, змінюються під дією зміни формальних правил), оскільки їх подальша зміна відбувається під дією боротьби зацікавлених груп. Таким чином, досягається нова інституційна рівновага [143, с. 113-114]. В результаті «формальні правила можуть доповнювати неформальні обмеження, підвищувати їх ефективність та знижувати витрати отримання інформації, нагляду і примусу...» [143, с. 67-68];

– революційні інституційні зміни, які ініціюються державою. У сучасних умовах революційні зміни відбуваються переважно шляхом екзогенного запозичення інститутів [19], тобто їх імпорту або в інших термінах «трансплантації» [20]. Використання стратегії імпорту (трансплантації) інститутів підвищує ризик виникнення неузгодженості, невідповідності між формальними правилами та неформальними нормами, що, у свою чергу, створює умови для існування неефективних, з погляду алокації ресурсів, інститутів та інституцій.

Отже, імпорт інститутів впливає на динаміку інституційного та економічного розвитку, але цей вплив може приймати як позитивні, так і негативні форми. Основними факторами, що визначають результати імпорту інститутів, є ступінь і характер конгруентності пануючих в країні-імпортері неформальних норм і формальних правил, що дає можливість отримати їх конвергенцію, зближення траєкторії інституційного розвитку. У свою чергу, конвергенція буває позитивною і негативною, еволюційною, стабільною або гібридною [20]. У соціально-економічній системі України та її аграрній сфері,

зокрема, як свідчать результати досліджень вітчизняних науковців та власний аналіз, присутня гібридна конвергенція (термін Я. Тінбергена), яка полягає у взаємному впливі формальних правил та неформальних норм, в результаті якого тенденція інституційного розвитку не збігається ні з трендом розвитку існуючих неформальних норм, ні з прогнозованим трендом розвитку формальних правил.

Україна почала здійснювати трансформацію національної економіки з метою переходу від директивно планового її регулювання до економіки, координація якої є симбіозом ринкового механізму та державного регулювання. Важливою особливістю трансформаційного процесу, як зазначає А. Гриценко, є його інверсійний характер, пов'язаний із перестановкою в послідовності економічних перетворень [22, с.5], що, в свою чергу, посилило неузгодженість між формальними правилами та неформальними нормами. Неформальні норми ринкової поведінки найменш схильні до швидких змін. Як зазначив Т. Веблен, інститути – це результат процесів, що відбувалися в минулому, вони пристосовані до обставин минулого... Звичний образ мислення має тенденцію продовжувати своє існування невизначено довго [23, с. 202]. Тому неформальні норми, зокрема патерналістські уявлення щодо відносин стейкхолдерів із державою, гальмували становлення інституційної структури, що притаманна змішаній економіці ринкового типу.

Для аграрної сфери поширення та використання неформальних норм набуло особливого значення, цей факт юридично закріплений у ст.7 ЦК України [24]. Ознаками неформальних норм аграрної сфери є: 1) визнання їх більшістю населення сільського населеного пункту або регіону, на території яких поширена така норма; 2) існування норми протягом значного проміжку часу; 3) наслідком порушення норми, крім морального засудження, є настання певної матеріальної відповідальності.

Неформальні норми мають переважно локальне застосування, норми в аграрній сфері деякі фахівці розглядають як залишкове явище, що залишилося у

спадок від общинної організації ведення сільського господарства. Застосовуються такі норми переважно в аграрних відносинах, що виникають між особистими селянськими господарствами у процесі здійснення сільськогосподарської діяльності, у визначенні окремих видів оплати праці за виконання робіт і надання сільськогосподарських послуг (натуральні та відробіткові види оплати). Необхідно вказати на існування значних відмінностей у неформальних нормах, які врегульовують відповідні аграрні відносини, залежно від регіональних традицій сільських громад: соціально-економічних, культурно-побутових, суспільно-моральних особливостей та ін. [25]. Особливості неформальних норм впливають на специфіку цільових функцій стейкхолдерів, в першу чергу товаровиробників.

В умовах революційної зміни інституційної структури важливим є принцип комплементарності. Нехтування цим принципом відбувається за градуалістською стратегією імпорту інститутів та може призвести до виникнення інституційних лакун, тобто відсутності або слабкого розвитку деяких важливих інститутів та інституцій ринку. Градуалістський підхід, як альтернатива радикальній стратегії, створює загрозу консервації часткових інституційних перетворень та формування зацікавленої у цьому групи стейкхолдерів. Незавершеність реформ створює можливості для нецільового використання вже наявних інститутів (та інституцій) та обрання неефективного вектору з погляду досягнення цілей соціально-економічної системи, що у подальшому набуває самопідтримувального характеру.

Аналіз існуючих типів інституційних змін дав можливість визначити специфіку формування інституційного середовища національної соціально-економічної системи, а саме переважання стратегії трансплантації інституційної структури градуалістським шляхом, яка внаслідок несформованості демократичних інституцій посилила адміністративне навантаження, що знайшло прояв у існуванні значної кількості адміністративних обмежень, а, з другого боку, поширила інституційний плюралізм, тобто співіснування

формальних правил та неформальних норм, що притаманні як ринковій економіці змішаного типу, так і директивно плановій системі.

До найважливіших характеристик інституційного середовища аграрної сфери належать:

- інституціоналізація невідповідності формальних правил і неформальних норм та неузгодженість всередині формальних;
- консервація часткових інституційних перетворень;
- інституційні розриви, які призводять до відторгнення нового інституту / інституції, їх деформалізації та нецільового використання;
- відставання впровадження формальних правил від реалій господарської практики, які вимагають інституціоналізації базисних правил;
- формування «подвійного стандарту» і неоднакових правил для різних груп стейкхолдерів, «точкове» застосування офіційних актів як інструменту недобросовісної конкуренції;
- негативний взаємовплив базисних інституцій та інститутів (наприклад, система захисту прав власності та еволюція державного регулювання економіки), що свідчить про незацікавленість держави у встановленні прозорих формальних правил в окремих сферах економіки;
- розповсюдженість неформальних інституцій, що є регуляторами відносин в аграрній сфері.

Названі характеристики інституційного середовища ускладнюють виконання формальними інститутами та інституціями їх цільового призначення: зменшення невизначеності, мінімізацію трансакційних витрат.

Визначення основних характеристик інституційного середовища дає змогу проаналізувати їх вплив на OEM регуляторної політики. Проаналізовані характеристики інституційного середовища обумовлюють:

- поширення в регуляторній політиці процесу, що отримав назву залежність від спочатку обраного шляху (path dependence): продовження функціонування неефективного з погляду мінімізації трансакційних витрат

інституту, тому що існують некомпенсовані витрати створення організацій і правил, які підтримують такий інститут [3, 26, 27];

- можливість нецільового використання OEM регуляторної політики, який має властивості суспільного блага, але при несформованому інституційному середовищі потрапляє під загрозу захоплення та підкорення групами впливу для досягнення їх власних цілей. Це положення узгоджується із положеннями теореми неможливості К. Ерроу, теорією суспільного вибору (public choice), теорією захоплення;

- гальмування заходів регуляторної політики, які сприяють більш ефективній алокації ресурсів, тому що такі заходи змінюють відносини розподілу та привласнення. Впровадження нових інститутів (інституцій) наштовхується на опір тих суб'єктів, які отримують вигоди зі сформованих адміністративних обмежень та використовують стратегії рентоорієнтованої поведінки;

- слабку систему інфорсменту прав власності й контрактних зобов'язань;

- виникнення інституційних пасток – негативних наслідків прийнятих рішень, що з'являються внаслідок неврахування специфіки інституційного середовища [28]. Прикладом виникнення інституційних пасток є запровадження процедури прискореного перегляду регуляторних актів (регуляторної гільйотини) як методу дерегулювання.

Сформульвані теоретичні положення щодо впливу інституційного середовища на OEM регуляторної політики можна проілюструвати на прикладі забезпечення механізмів функціонування однієї з базисних інституцій ринкової економіки – права власності на землю. Особливістю ринкової трансформації інверсійного типу для аграрного сектора був одночасний перехід від колгоспно-радгоспного способу виробництва сільгосппродукції, заснованого на державній власності на засоби виробництва, та необхідність зміни неформальних норм щодо запровадження інституту приватної власності на землю і уявлень

стейкхолдерів щодо відносин із державою. Специфікацію прав власності на землю було розпочато у грудні 1990 р. прийняттям Постанови «Про земельну реформу» [29] та Земельного кодексу [30], які визначали правовий режим передачі землі у довічне успадковане володіння громадянам і постійне володіння сільськогосподарським підприємствам, установам, організаціям.

Закон України «Про форми власності на землю» від 30.01.1992 р. визначив три рівноправні форми власності: державну, колективну і приватну [31]. Згодом Конституцією України було закріплено приватну, державну форми власності на землю [32].

Реформування земельних відносин прискорилося після виходу Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3.12.1999 р. У результаті здійснення зазначених заходів 2/3 с.-г.угідь було передано у приватну власність, майже 7 млн громадян отримали сертифікати на право на земельну частку (пай), з яких 94,2 % замінили сертифікати на державні акти на право власності на земельну ділянку [33]. Ухвалений 25.10.2001 р. Земельний кодекс України містив норми, спрямовані на вирішення оперативних завдань земельної реформи. Згідно з чинним законодавством, громадяни України можуть здійснювати земельні операції лише із земельними ділянками, які вони одержали у приватну власність для ведення ОСГ, присадибними ділянками для ведення садівництва, дачного і гаражного будівництва.

Отже, з одного боку, нерозповсюдженість неформальних норм щодо необхідності створення механізму реалізації прав власності на землю, а з другого боку, наявність груп, які зацікавлені у збереженні існуючого стану, впливає на заходи ОЕМ регуляторної політики, надаючи йому оперативної, а не стратегічної спрямованості. Така оперативна спрямованість за відсутності стратегічних планів підвищує ступінь невизначеності в аграрній сфері.

В ОЕМ регуляторної політики немає інструментів та процедур регламентації процесу користування землею іноземними особами, контролю

за дотриманням порядку цільового використання сільськогосподарських угідь, формуванням державного земельного фонду, кадастрової оцінки та інвентаризації сільськогосподарських угідь. Неврегульованість земельних відносин закріплює можливості функціонування тіньового ринку землі, землевиснажливе господарювання, яке, в свою чергу, призводить до деградації земельних ресурсів, надмірної інтенсифікації та монокультуризації виробництва.

Роздержавлення та приватизація землі, реорганізація сільськогосподарських підприємств забезпечили правові підвалини розвитку різних форм аграрного виробництва на засадах приватної власності. Проте через відсутність системних змін в інституційному середовищі та такій його складовій, як інституційна матриця, у нових формах відтворювалася попередня схема організації сільськогосподарського виробництва, де головне місце відводилося великим господарським формуванням.

Визначальну роль у цьому відіграли неформальні норми (спосіб мислення і поведінки сітейкхолдерів), успадковані від попередньої системи організаційні форми функціонування аграрної сфери (наголошене прагнення з боку органів державної влади до відновлення великотоварного виробництва, яке мало гарантувати продовольчу безпеку країни та підвищення рівня життя у сільській місцевості). Про це, зокрема, йшлося у Державній програмі розвитку внутрішнього виробництва, яка була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 12.09.2011. № 1130 [34].

Наявне інституційне середовище в цілому та його формальна та неформальні складові не сприяють вирішенню екологічних та соціальних проблем аграрної сфери, не враховують її багатофункціональність.

Із прийняттям офіційних документів, які задекларували екологічні норми розвитку аграрної сфери (Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 р., Закон України «Про основні

засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [35]), одночасно послабився контроль держави за використанням сільськогосподарських угідь, проведенням природоохоронних заходів. Отже, в ОЕМ регуляторної політики немає інструментів реалізації екологічних норм і контролю за їх виконанням на практиці.

Неформальні норми стейкхолдерів були такими, що призвели до ігнорування вимог сівозмін, раціональної структури посівів на користь вирощування декількох високоприбуткових експортно орієнтованих культур (пшениці, ячменю, соняшнику, ріпаку). Як наслідок, ці культури займають з року в рік 80-90 % у структурі посівів. Частка соняшнику в посівній площі господарств корпоративного сектора досягла 18,1 %, фермерських господарств – 21,6%, тоді як фахівцями із землеробства науково обґрунтовується норма на рівні 10-15 %. Перевищується і частка зернових, яка, згідно з вимогами належної сільськогосподарської практики, повинна бути не більш ніж 50 % [36]. В Україні рівень с.-г. освоєності території досягає 69 % (тоді як у світі 37 % , або майже в 2 рази менше), а розораності – 54 % (у світі – відповідно 11 %, або в 5 разів менше) [37].

Унаслідок цього спостерігається деградація сільськогосподарських угідь і агроландшафтів. Законодавчо затверджені норми про вилучення малопродуктивних деградованих угідь (в обсязі 1,6–3,3 млн га) з інтенсивного сільськогосподарського обробітку майже не виконуються: ці землі розпайовані, перебувають у приватній власності. Не розроблено інструментарій і процедури їх викупу державою у громадян та немає фінансового забезпечення таких процесів. За експертними розрахунками, необхідно зменшити площу ріллі на 10 млн га і перевести її у природні кормові угіддя та під заліснення [38].

Негативним наслідком інтенсифікації аграрного виробництва, монокультуризації, деградації ґрунтів і агроландшафтів при сформованому інституційному середовищі є втрата агробіорізноманіття. Суб'єктами господарювання збережено й відтворено 55 % агробіорізноманіття, а 45 %, в свою чергу, втрачено.

Екологічні проблеми у селах пов'язані зі щільною забудовою, обробітком розміщених у межах сіл земель, тобто діяльністю як домогосподарств, так і великих с.-г. підприємств. Це негативно позначається на якості питної води, повітря, водойм, загалом екосистем. Додаткового екологічного навантаження зазнає життєве середовище селян через неорганізовані звалища, які наявні у 30 % сіл, а у восьми регіонах – у половини сіл.

Діяльність держави у напрямі створення законодавчих та організаційних умов взаємодії економічних суб'єктів відбувається у певному інституційному середовищі, яке впливає на визначення цілей, форм, методів формування та реалізації регуляторної політики. Корисні для економіки інститути мають властивості суспільних благ, які скорочують трансакційні витрати і підтримують таким чином виробництво та обмін. Ці ж інститути в певному інституційному середовищі можуть змінювати вектор впливу на стимули і поведінку стейкхолдерів, здатність інституту виконувати свою основну функцію втрачається, і в такому разі інститут не вносить очікуваний внесок в економічний розвиток. Отже, наявність окремих інститутів та інституцій демократії та ринку не є достатньою передумовою сталого економічного зростання.

Наше дослідження виявило особливості інституційного середовища аграрної сфери України, які є причиною поширення суттєвих деформацій, наявності лакун в організаційно-економічному механізмі (цілей, пріоритетів, важелів та інструментів) регуляторної політики, що знижує її ефективність та ускладнює реалізацію визначених пріоритетів реформування аграрної сфери.

За таких умов актуалізується роль OEM регуляторної політики в аграрній сфері у напрямі розбудови та системного впровадження інститутів та інституцій, які забезпечують досягнення цілей сталого розвитку. Активізація впливу держави у цьому напрямі на теоретичному рівні узгоджується із положеннями концепцій нормативного та позитивного підходів до аналізу регуляторної політики і концепції мериторних благ.

3.2. Роль організаційно-економічного механізму регуляторної політики у забезпеченні інституційних умов розвитку аграрної сфери

Аналіз сучасних досліджень, які висвітлюють роль держави у забезпеченні умов економічного зростання, показав, що однією з основних функцій держави в ринкових економіках змішаного типу є створення сприятливих та рівних умов для економічної діяльності суб'єктів господарювання, що, в свою чергу, потребує забезпечення макроекономічної стабільності та удосконалення інституційного середовища економічної діяльності.

Підтримка макроекономічної стабільності зосереджена на функціональних складових та передбачає використання інструментів бюджетно-податкової, грошово-кредитної, структурної політики. Але формування та реалізація економічної політики за означеними напрямками має перешкоди, однією з яких є високий ступінь невизначеності. Невизначеність розуміють як відсутність наукового підґрунтя для розрахунку будь-якої імовірності подій. Невідомі ані кількість можливих результатів, ані вірогідність настання кожного з них [39]. Невизначеність є характеристикою, що іманентно притаманна складним системам, за таких умов інституційне забезпечення функціонування системи є чинником, що знижує невизначеність: якість і стабільність інститутів визначають рівень витрат на ведення бізнесу, інвестиційну активність в країні, рівень і якість конкуренції на ринках і, отже, впливають на економічний розвиток. Сучасні економічні дослідження довели наявність сталого кореляційного зв'язку між якістю інститутів і довгостроковим економічним зростанням [40].

Інституційні зміни, ініційовані державою, здійснюються шляхом інституційних реформ, основу яких можуть становити ідеї націоналізації або роздержавлення, зміцнення законності, боротьби із корупцією тощо. Прикладами інституційних змін, ініційованих державою, є програми побудови соціалізму і переходу від директивно-планової до ринкової економіки змішаного типу.

У процесі реформування внаслідок розповсюдженості неформальних норм, успадкованих від попередньої соціально-економічної системи (наприклад, від директивно-планової системи – негативне ставлення до приватної власності), може виникнути інституційна пастка. Проведене у підрозділі 3.1 дослідження щодо визначення особливостей інституційного середовища показало, що це явище притаманне аграрній сфері України.

Вважаємо, що зв'язок між економічним зростанням і якістю інститутів є двостороннім: висока якість інститутів сприяє економічному зростанню, а швидке зростання полегшує вдосконалення інститутів. Отже, економічне зростання створює умови для виходу з інституційної пастки.

Але, на наш погляд, існують фактори, що ускладнюють реформування інституцій. Інституціоналізація нових правил, які передбачають функціонування конкурентних механізмів в політичній та економічній сферах, наштовхується на опір тих суб'єктів, які отримують вигоди від існуючих адміністративних обмежень. Отже, утворюється своєрідне коло: чим більше у суспільстві поширена корупція, тим менше (за підтримки існуючого рівня інфорсменту) можливостей для зміцнення ринкових інститутів (інституцій). Ефективні ринкові взаємодії можуть підмінятися суперництвом на «політичних ринках», боротьбою бюрократичних інтересів, проявом яких є рентоорієнтована поведінка.

Інший фактор, який ускладнює проведення інституційних реформ, – це втрата стейкхолдерами віри в доцільність реформ і, як наслідок, блокування їх проведення, якщо реформи не супроводжуються швидким підвищенням добробуту.

У вітчизняній економіці період відновлювального економічного зростання, починаючи із 1999 р., відбувався за відсутності покращення якісних інституційних характеристик. Але вичерпання можливостей відновлювального економічного зростання актуалізувало необхідність інституційних змін.

Проведений аналіз регуляторної політики в аграрній сфері, виокремлення її етапів, з'ясування особливостей та дослідження регуляторного середовища (як складової інституційного середовища) дають змогу визначити динаміку,

послідовність та взаємний вплив функціональних та інституційних показників соціально-економічного розвитку аграрної сфери.

За наявності позитивної динаміки економічних показників аграрної сфери (яка обумовлена дією внутрішніх та зовнішніх факторів, у тому числі сприятливою кон'юнктурою світових сировинних ринків) темпи зміцнення довіри до вітчизняних державних інститутів та впроваджуваних ними інституцій є низькими. Така дивергенція у довгостроковому періоді є фактором, що стримує реалізацію потенціалу розвитку аграрної сфери. Вважаємо, що необхідність підвищення якості інституційного середовища через його формальну складову обумовлена кількома факторами.

По-перше, вичерпанням резервів відновлювального зростання (характеристика якого – збільшення ступеня завантаження існуючих факторів виробництва: основних фондів і робочої сили – при обмежених обсягах інвестицій) [41, 42].

По-друге, особливостями аграрної сфери – значною часткою сировинної продукції, волатильність цін на яку є вищою порівняно із цінами на готову продукцію. Значна частка означеної продукції у структурі експорту країни спричиняє коливання рівня доходів не тільки стейкхолдерів, але й держави, а також впливає на динаміку РЕОК валюти країни. Так період 1999-2006 рр., що характеризувався низькими цінами, змінився періодом високих цін у 2007-2013 рр. У 2014 р. почалася стабілізація ринків, протягом наступних десяти років очікується падіння цін на сільськогосподарську продукцію в реальному вираженні [43]. До формування та реалізації OEM регуляторної політики у країнах зі значним сировинним сектором існують специфічні вимоги щодо визначення обсягу державної підтримки і якості інститутів та інституцій.

По-третє, наявністю ефекту масштабу в аграрній сфері, який посилює концентрацію виробництва, що знаходить оформлення у створенні холдингів. Якщо політична економія та неокласична теорія обґрунтовують наявність холдингів позитивним ефектом масштабу, то з позицій методології

інституціоналізму створення холдингів – спосіб зниження невизначеності у складних системах. Холдинги займають особливе місце у суб'єктній структурі аграрної сфери України, відіграють суттєву роль не тільки в економічній, але й в політичній сферах: мають можливість створювати політичні лобі та впливати на процедури та характер рішень, що приймає держава.

Для визначення якості інституційного середовища використовують індекси, що відображають результати досліджень ключових інституційних детермінант економічного розвитку, таких як ефективність захисту прав власності, ефективність інфорсменту (правозастосування), прозорість процедур, відсутність корупції тощо.

Детально аналіз індексів зроблено у підрозділі 2.2. Зазначимо, що спостерігається значна кореляція між індексами, побудованими на різних даних і для різних дослідницьких цілей, що відображають ситуацію в інституційному середовищі України та її аграрній сфері. Розраховані міжнародними організаціями індекси інституційного середовища в цілому дають узгоджену оцінку динаміки якості основних інститутів національної економіки: Україна відстає в якості інститутів як від розвинутих країн, так і від низки країн Центральної та Східної Європи, за суттєвих кількісних показників дерегуляції перетворення залишають регуляторне середовище без якісних поліпшень. Як показав аналіз міжнародних та національних індексів, економічне зростання, що спостерігається в країні з певними виключеннями (2009, 2010, 2014, 2015 рр.) з 1999 р., не супроводжується якісними інституційними змінами. Протягом останніх років здійснено значне скорочення кількості необхідних дозвільних документів і ліцензій для діяльності, запроваджено декларативний принцип для початку діяльності для більшості видів господарської діяльності, спрощено процедури банкрутства та закриття підприємств тощо. Проте спрощення процедур відбувалося в тих видах діяльності, які не стосуються широкого кола підприємств, спостерігалось агрегування видів, що підлягають ліцензуванню, чи підміна дозвільних документів процедурами галузевої сертифікації.

Наявні високі значення інституціональних індикаторів найчастіше пов'язані із перевагами в сфері людського капіталу, які відображають досягнення країни в освіті й науці ще за часів директивно планової системи, тобто такими, що мають значний інвестиційний лаг.

Для української економіки в цілому та аграрної сфери зокрема характерні відносно високі трансакційні витрати, які створюють несприятливі умови для входу на ринок компаній. Крім того, як впливає з індексу обмежень ПШ, що складає ОЕСР, спостерігаються високі порівняно з іншими країнами бар'єри для здійснення іноземних інвестицій.

Це не забезпечує сприятливі умови розвитку сфери та регуляторні заходи держави, і таким чином формує та/або закріплює способи мислення й поведінки суб'єктів аграрної сфери (неформальні норми), яким притаманні консерватизм та інертність, переважання звичок та традицій, що у сукупності визначають специфіку сприйняття ринкових сигналів.

За таких умов аграрна сфера України наблизилася до інституційної пастки, потрапляння у яку призводить до руху уздовж рівноважних (підтримуваних ринком) траєкторій повільного зростання, яке не має ознак сталого розвитку.

Отже, взаємозв'язок між якістю інститутів (інституцій) та економічним зростанням є двостороннім. Інституційне відставання, яке притамане аграрній сфері як складовій національної економіки України, з одного боку, уповільнює якісні соціально-економічні перетворення, що є умовами забезпечення сталого розвитку, а з другого боку, актуалізує необхідність врахування інституційних елементів при формуванні та реалізації ОЕМ регуляторної політики.

Важливе місце у розробленні та реалізації національної стратегії і тактики інституційного забезпечення умов сталого розвитку аграрної сфери посідає суб'єктна структура інституційного середовища. В свою чергу, це актуалізує теоретичне висвітлення суб'єктної структури інституційного середовища у наукових працях. У сучасних вітчизняних дослідженнях аграрної сфери використовуються методологічні принципи інституціоналізму, зокрема у працях

Ю. Мосійчука [44], В. Мамчура [45], О. Гаражі [46], О. Шпикуляка [47] та інших вчених. Напрацювання науковців та власні дослідження дають можливість здійснити класифікацію суб'єктної структури інституційного середовища аграрної сфери. Багаторівневу типологізацію сучасної суб'єктної структури інституційного середовища аграрної сфери можна здійснити таким чином. Перший рівень типологізації має такі класифікаційні ознаки:

- форма участі в економічному відтворенні: виробники й споживачі (стейкхолдери);

- обсяг повноважень щодо забезпечення взаємодії: держава та стейкхолдери.

Перший рівень типологізації на основі виявленої однорідності дає змогу побудувати типологізацію другого, більш сутнісного рівня, для держави за такими ознаками:

- сфера впливу;

- ієрархічні рівні прийняття та реалізації владних рішень щодо OEM регуляторної політики;

- етапи (формування) та реалізації OEM регуляторної політики в аграрній сфері.

Другий рівень типологізації для стейкхолдерів побудований із використанням таких класифікаційних ознак: для виробників – форма власності; організаційно-правова форма здійснення господарської діяльності; для споживачів – рівень доходів; культура, традиції споживання, обумовлені дією неекономічних факторів.

Другий рівень типологізації на основі виявлених ознак дає можливість побудувати типологізацію третього рівня, яка відповідає цілям дослідження.

Узагальнювальними критеріями типологізації третього рівня є:

- мета і спосіб утворення інститутів;

- обсяг повноважень щодо прийняття рішень.

Теоретичним обґрунтуванням такого підходу є факт делегування громадянами частини своїх прав державі, зафіксований у Конституції, що виконує

роль соціального контракту. Держава як суб'єкт регуляторної політики здійснює правотворчу, правоохоронну, правозастосовну діяльність. Форми діяльності обумовлені характером завдань, конкретною ситуацією, а також іншими обставинами, що складаються в економіці в цілому та в аграрній сфері зокрема. У термінах Дж. Б'юкенена такі форми діяльності спрямовані на виконання двох основних функцій держави: захисту та виробництва суспільних благ.

Вплив держави на інституційне середовище аграрної сфери за масштабами прояву поділяється на загальний, заснований на тому, що держава виступає від імені народу і в публічних інтересах, вирішує завдання, спрямовані на досягнення цілей економічної політики, та особливий, коли держава (в особі органів законодавчої, виконавчої, судової влади) здійснює регулювання конкретної сфери економічної діяльності.

Визначені за масштабами прояву впливи держави забезпечуються відповідними офіційними документами, у тому числі й тими, що визначають компетенцію органів, що реалізують право впливу. При переході від директивно планової економіки до змішаної економіки ринкового типу роль держави, як регулятора, зазнала змін, які мають бути закріплені у формальних правилах (інституціях).

На основі означених критеріїв типологізацію інститутів аграрної сфери, які беруть участь у формуванні та реалізації OEM регуляторної політики в умовах представницької демократії, можна подати таким чином:

- інститути загального впливу: Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство фінансів, Державна регуляторна служба;
- інститути секторіального впливу: Міністерство аграрної політики та продовольства України та підпорядковані міністерству органи.

За рівнями прийняття рішень розрізняють:

- центральні органи законодавчої, виконавчої, судової влади;
- органи виконавчої влади на місцях, органи місцевого самоврядування.

Розуміючи, що типологізація як метод наукового пізнання є принципово неповною, такою, що не охоплює все коло досліджуваних явищ та збільшує абстрактність використаних критеріїв, тим не менш, використовуємо переваги типологізації, які полягають у наданні можливостей побудови теорії ОЕМ регуляторної політики, яка враховує інституційну суб'єктність як фактор ефективності/неефективності дії означеного механізму.

Інституційні трансформації у змістовому значенні виявляються у зміні ієрархії державних інститутів. Трансформації, що відбулися у вітчизняній соціально-економічній системі, актуалізували методологічну дилему, яка була сформульована у рамках теорії суспільного вибору: для прийняття конституції необхідні передконституційні правила, за якими буде прийматися конституція. Одним із основних завдань держави є створення інституційного фундаменту господарської діяльності, але для цього потрібні безпосередньо державні інститути в особі органів державної влади, на яких покладено певний обсяг конкретних функцій. Стратегія імпорту інститутів передбачала одночасне запровадження і нових інститутів, і нових інституцій, отже, у стані перманентних трансформацій були й інститути, і впроваджувані ними формальні правила. Успадкована від директивно-планової економіки система органів виконавчої влади зазнавала реформувань протягом більш ніж 25 років. Так Постанова Кабінету Міністрів від 19 травня 1992 р. № 252 затвердила положення «Про Міністерство сільського господарства і продовольства України» [48]. Постанова Кабінету Міністрів № 781 від 18 вересня 1993 р. визнала такою, що втратила чинність, Постанову № 252 та затвердила нове Положення про Міністерство [49]. Постанова Кабміну від 30.03.1998 р. № 385 визнала такою, що втратила чинність, Постанову № 781 та Указом Президента від 25.07.1997 р. з метою вдосконалення структури регулювання АПК було утворено Міністерство агропромислового комплексу

України, яке стало правонаступником ліквідованого Міністерства сільського господарства і продовольства України [50, 51].

Указом Президента від 7.06.2000 р. було затверджено Положення про Міністерство агропромислового комплексу України [52]. Указ Президента України визнав правонаступником Міністерства агропромислового комплексу України Міністерство аграрної політики України; [53]. Указ Президента України від 23.04.2011 р. № 500 визнав такими, що втратили чинність, окремі статті попередніх указів та встановив, що Міністерство аграрної політики та продовольства України є правонаступником Міністерства аграрної політики України, і затвердив Положення про Міністерство [54].

Наразі чинним є Положення про міністерство, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 1119 [55].

Мінагрополітики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, призначення Міністерства опосередковується у таких функціях:

- формування та реалізація державної аграрної політики, політики у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, насінництва та розсадництва;
- формування та реалізація державної політики у сферах рибного господарства та охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, лісового та мисливського господарства, ветеринарної медицини, безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, у сферах карантину та захисту рослин, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою;
- формування державної політики у сфері нагляду в системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу.

Мінагрополітики має підпорядковані центральні органи виконавчої влади:

- Державне агентство земельних ресурсів України;
- Державне агентство лісових ресурсів України;

- Державне агентство рибного господарства України;
- Держпродспоживслужба України;
- Український державний фонд підтримки фермерів.

Структурними підрозділами Міністерства є управління, департаменти, сектори, відділи. Для забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики Міністерством утворено Громадську Раду. У сфері управління міністерства є наукові установи, провідне місце серед яких посідає НААН України. Сучасну організаційну структуру Міністерства аграрної політики подано на рисунку 3.1. Означена організаційна структура сформована на підставі Постанови Кабінету Міністрів № 442 від 10.09.2014 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [57].

Цією Постановою було ліквідовано Державну інспекцію сільського господарства, її функції було покладено на інші структурні підрозділи. Як видно з рисунку 3.1., до організаційної структури Мінагрополітики входить Український державний фонд підтримки фермерських господарств (Укрдержфонд), який виконує функції з реалізації державної політики щодо підтримки становлення і розвитку фермерських господарств, має регіональні відділення в областях. Укрдержфонд є правонаступником Українського державного фонду підтримки селянських (фермерських) господарств, утвореного відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.06.1991 р. № 83 та Постанови Кабінету Міністрів України від 14.03.1992 р. № 133 «Про деякі питання розвитку селянських (фермерських) господарств», і належить до сфери управління Міністерства аграрної політики та продовольства України [58].

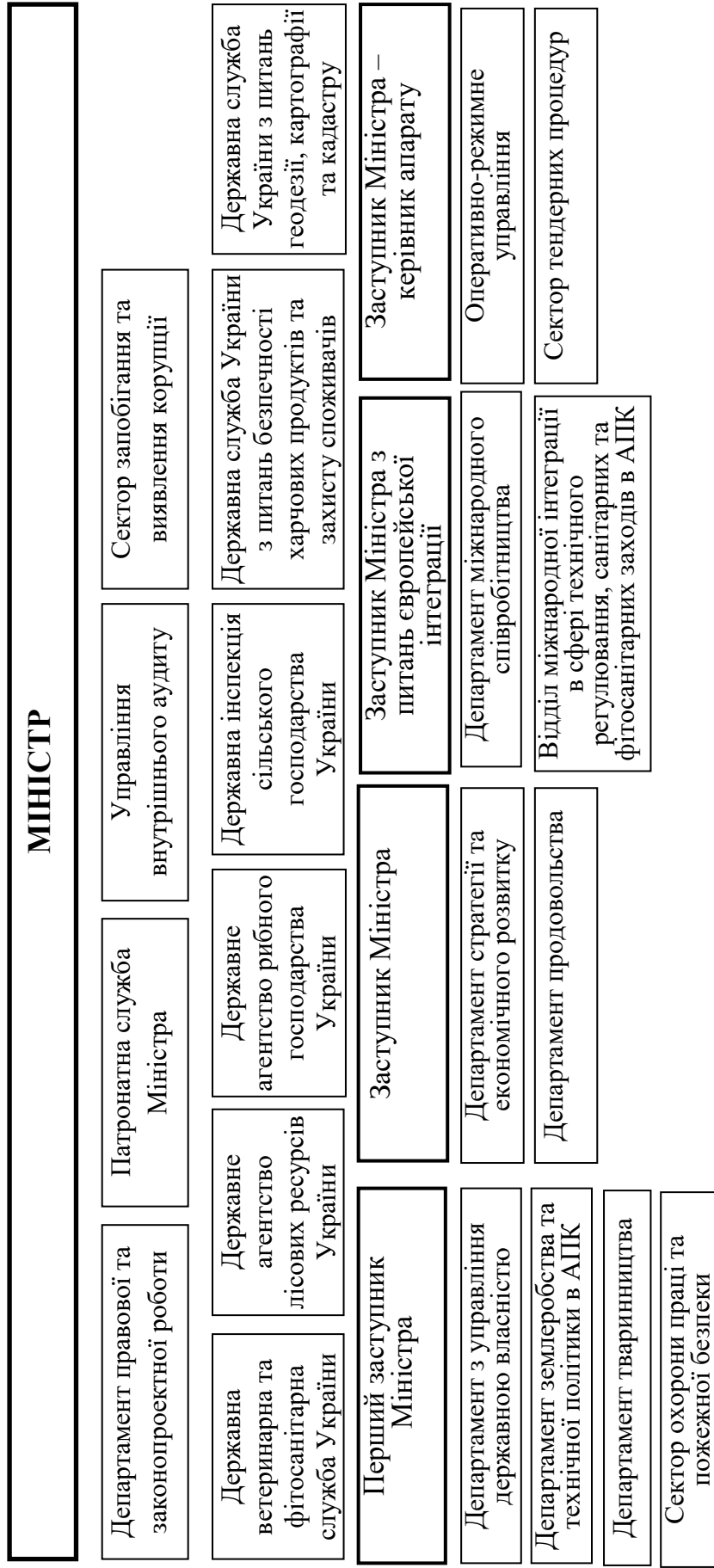


Рис. 3.1. Організаційна структура Міністерства аграрної політики та продовольства України

Джерело: [56]

Обсяги повноважень та функції Державного агентства лісових ресурсів, Державного агентства рибного господарства, Держгеокадастру затверджені відповідними Постановами «Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України» від 8.10.2014 р. № 521 [59], «Про затвердження Положення про Державне агентство рибного господарства України» від 30.09.2015 р. № 895 [60].

Окремо зупинимося на організаційно-економічних засадах створення Держпродспоживслужби України, які визначені Постановою КМУ № 442 від 10.09.2014 р, Постановою КМУ від 02.09.2015 р. № 667 [61], постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1092.

До функцій Держпродспоживслужби належать:

- реалізація державної політики за напрямками, які виконували органи, що ліквідовані (крім функцій із реалізації державної політики у сфері племінної справи у тваринництві, у сфері гігієни праці та функцій зі здійснення дозиметричного контролю робочих місць);
- функції зі здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін;
- здійснення державного нагляду у сфері туризму та курортів.

Держпродспоживслужба приступила до виконання функцій відповідно до Розпорядження Кабінету міністрів України від 6.04.2016 р. № 260-р «Питання Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів».

До системи Міністерства агрополітики входять також «Державна продовольчо-зернова корпорація України», основним завданням якої є реалізація державної політики щодо стимулювання інноваційного розвитку АПК (Постанова Кабміну України від 11.08.2010 р. № 764 «Про заходи з утворення державного підприємства «Державна продовольчо-зернова корпорація України»), та ПАТ Аграрний фонд, статут якого затверджений

Постановою Кабміну від 24.07.2013 р. № 698 та визначає мету діяльності Товариства як створення сприятливих умов для розвитку сільського господарства, функціонування ринку сільськогосподарської продукції, підтримки вітчизняного сільськогосподарського товаровиробника, а також одержання прибутку від провадження господарської діяльності відповідно до законодавства. Засновником Товариства є держава в особі Кабінету Міністрів України, єдиним акціонером – Мінагрополітики [62].

На регіональному рівні створено структурні підрозділи при ОДА, РДА із відповідними повноваженнями.

У процесі соціально-економічних циклів відбувається не тільки зміна ієрархії суспільних інститутів, а й їх трансформація. Формальна трансформація інститутів не збігається із виявленою залежністю розвитку хвиль великих соціально-економічних циклів і хронології трансформації інституту на підвищувальній хвилі великих циклів [18].

Отже, успадкована від директивно планової економіки система органів виконавчої влади зазнає реформувань протягом більш ніж 25 років, стратегія імпорту інститутів передбачає одночасне запровадження і нових інститутів, і нових інституцій, отже, у стані перманентних трансформацій перебувають як інститути, так і впроваджувані ними формальні правила. Аналіз сучасної суб'єктної структури інституційного середовища аграрної сфери дав змогу здійснити типологізацію інститутів; аналіз нормативно-правової основи функціонування означених суб'єктів свідчить про юридичне закріплення прав та обов'язків щодо участі у формуванні інституційного середовища аграрної сфери; інституційна ієрархія суб'єктів аграрної сфери, що беруть участь у розробленні та реалізації заходів із використанням OEM регуляторної політики, не відповідає наголошеним процесам децентралізації; переважна кількість (понад 90%) змістових функцій зосереджена на рівні органів центральної влади.

Проаналізувавши суб'єктну структуру забезпечення OEM регуляторної політики, виокремимо інституції, які визначають правила взаємодії в аграрній сфері, та правила, що визначають процедури прийняття означених правил.

Інституції утворюють каркас поведінкових орієнтирів, стандартів, обмежень, правил координації та узгодження взаємодій економічних суб'єктів [63]. Розкриваючи структуру економіки інститутів, нобелівський лауреат О. Вільямсон помістив у ній на другому рівні, між неформальними інституціями (як то звичаї, традиції, релігійні норми) та структурами управління, формальні «правила гри» – набір розроблених та прийнятих суспільством законодавчих норм, які утворюють інституційне середовище та визначають перший порядок економізації суспільних взаємодій [64, с. 597]. Правові норми, перебуваючи під впливом попередньої еволюції, можуть змінюватися суспільством у відповідь на виклики часу та, перетворюючи систему стимулів і обмежень, гальмувати або прискорювати економічне зростання, впливати на траєкторію соціально-економічного розвитку. Торкаючись питання ролі інституцій в економічному зростанні, нобелівський лауреат Д. Норт зауважував: «Економічне зростання ... дійсно відбувалося внаслідок підвищення продуктивності. Але до зростання продуктивності можуть приводити як технологічні зміни, так і інституційні» [3, с. 78].

Проведений аналіз інституційного середовища дає змогу визначити формальні інституції як суспільні блага із такими характеристиками:

- невивірковість у споживанні: чим більш зрозумілим є правило, тим легше координувати на його основі економічну діяльність;
- невиключеність у споживанні: суб'єкти використовують інституції незалежно від участі у їх формуванні;
- невичерпаність у споживанні: використання інституції одним суб'єктом не зменшує корисності від використання цієї ж іншим суб'єктом, навпаки, загальноприйнята інституція знижує невизначеність у взаємодіях.

За джерелами походження інституції аграрної сфери поділяються на два типи: формальні, які представлені офіційними документами (нормативно-правовий акт), та неформальні (правові звичаї).

Інституції OEM регуляторної політики на підставі цієї класифікації є формальними. Для формальних інституцій використовуємо ієрархічну побудову за рівнем охоплення (правовим впливом) у межах відповідної сфери:

- перший (базовий) рівень становить Конституція України, яка закріплює право приватної власності на землі с.-г. призначення, раціональне використання природних ресурсів у с. г., обмежує обсяг ресурсів у приватній власності, встановлює гарантії непорушності права власності на майно с. г., створює умови вільного вибору виду праці, заборони примусової праці, гарантування захисту від незаконного звільнення, закріплює права на безпечне для життя та здоров'я довкілля, накладає на с.-г. виробників обов'язок здійснювати діяльність із найменшою шкодою для навколишнього природного середовища і здоров'я населення країни;

- другий рівень формують Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Земельний кодекс України, Податковий кодекс України;

- третій рівень створюють Закони України, які визначають правові та організаційні засади регулювання аграрної сфери в цілому та за окремими напрямками: Закон «Про колективне сільськогосподарське підприємство», «Про ціни та ціноутворення», «Про зерно та ринок зерна в Україні», «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005 р. № 2982-IV, «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 15.05.1992 р. № 2346-XII, «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» від 17.06.1999 р. № 758-XIV, «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» від 18.01.2001 р. № 2238-III, «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 р. №1877-

IV тощо. Зазначимо, що положення формальних інституцій регуляторної політики містять як безпосередньо законодавчі акти аграрного спрямування, так і законодавчі акти іншої галузевої приналежності;

- четвертий рівень утворюють укази та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази міністерств і відомств України. Постанови, зокрема ті, що затверджують програмні документи, визначають порядок надання бюджетних коштів, кількість штатних працівників, регламентують окремі види діяльності в аграрній сфері (понад 200) [65]; накази, розпорядження, які стосуються внутрішньої організаційної структури суб'єктів та затверджують проекти програмних документів, конкретні заходи, рекомендації, призупиняють дію положень офіційних документів, визначають методики розрахунку певних показників тощо;

- п'ятий рівень утворюють акти органів місцевого самоврядування, які видаються на підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та затверджують програми розвитку сільських адміністративно-територіальних одиниць; врегульовують земельні відносини у частині земель сільськогосподарського призначення; надають дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; та акти місцевих органів державної влади (розпорядження із забезпечення виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку села, охорони довкілля, правового регулювання земельних відносин) [30, с. 17].

Ієрархічна побудова формальних інституцій за рівнем охоплення (правовим впливом) у межах аграрної сфери представлена на рисунку 3.2.

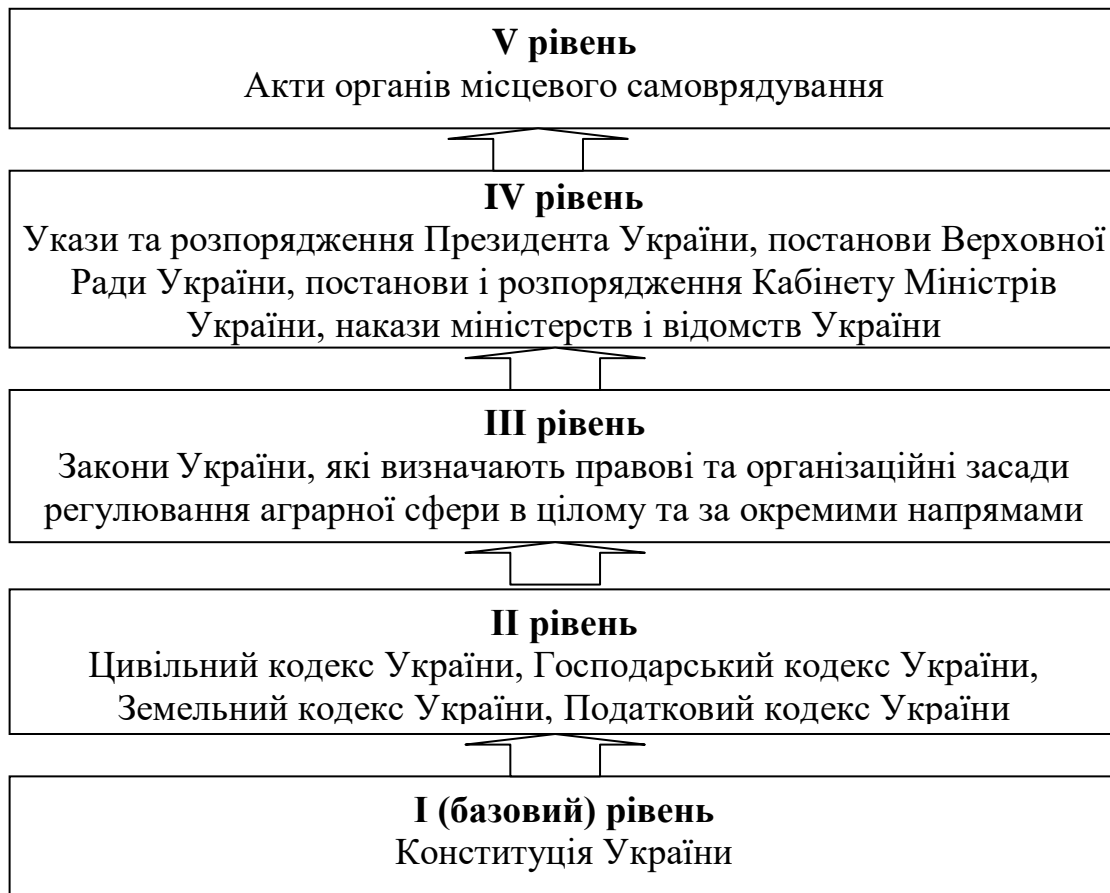


Рис. 3.2. Ієрархічна структура формальних інституцій OEM регуляторної політики в аграрній сфері

Джерело: розроблено автором

Також формальні інституції за предметом регуляторного впливу та за суб'єктами аграрних відносин класифікуються на:

- уніфіковані, які приймаються з метою приведення аграрно-правового регулювання до єдиної основи та охоплюють широке коло аграрних відносин. Таким є Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України». Відповідно, інші нормативно-правові акти у цій сфері, що приймаються пізніше, повинні відповідати положенням цього Закону;

- диференційовані, які закріплюють розподіл регуляторного впливу залежно від особливостей правового становища суб'єктів аграрної сфери

(Закони України «Про фермерське господарство», «Про особисте селянське господарство») [66, 67].

Наведена класифікація відображає організаційну складову OEM регуляторної політики, економічну складову відображає класифікація, заснована на просторових та часових ознаках. Відповідно, ми пропонуємо виокремлювати:

- стратегічні інституції;
- тактичні інституції;
- оперативні інституції.

Стратегічні інституції визначають сукупність заходів, розрахованих на тривалу перспективу і спрямованих на вирішення великомасштабних економічних та соціальних завдань. Вони репрезентовані:

- стратегіями розвитку аграрного сектора, розділами, присвяченими розвитку та державному регулюванню аграрного сектора у національних стратегіях (Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»). В організаційній площині вони оформлені Постановами Кабміну, Указами Президента [68];

- програмами розвитку на середньстрокову перспективу, визначенням та законодавчим закріпленням основ державної політики у бюджетній, кредитній, цінovій, регуляторній та інших сферах щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, забезпечення продовольчої безпеки.

Тактичні інституції конкретизують положення стратегічних інституцій та визначають і закріплюють конкретні заходи, форми, методи, використання яких дає змогу досягти поставлених цілей. Так, Стратегія 2020 реалізовуватиметься шляхом розробки, ухвалення та виконання Державної програми розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 року [69].

Оперативні інституції спрямовані на подолання наслідків форс-мажорних обставин, реагування на зміну соціально-економічної кон'юнктури та інших

факторів, вплив яких був іншим під час прийняття стратегічних та оперативних інституцій, що були заплановані раніше.

На підставі ієрархічної побудови формальних інституцій проведемо аналіз та визначимо їх особливості в аграрній сфері. Прикладами розроблення стратегічних інституцій є Стратегія розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 р. (розпорядження №806-р від 17 жовтня 2013 р.), «Єдина комплексна стратегія та план дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015-2020 роки», стратегія з математичним ухилом — «3+5», Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» [70].

Аграрні концепції, стратегії, як стратегічні інституції, конкретизуються у тактичних інституціях: законах, які визначають інструменти, методи системи важелів впливу на функціонування та розвиток аграрної сфери. Такою інституцією є Закон «Про державну підтримку сільського господарства України», який структурує держпідтримку АПК, пропонує її інструменти і методи.

Також до тактичних інституцій, спрямованих на конкретизацію стратегічних, належать державні цільові та бюджетні програми, аналіз стану виконання яких свідчить, що впродовж останніх років склалася незадовільна ситуація щодо їх реалізації. Інформація про виконання державних цільових програм (далі – ДЦП) не є публічною, її фактично немає на веб-сайтах Мінекономрозвитку та Мінфіну. Обмежена інформація міститься на веб-порталах окремих ЦОВВ, що є виконавцями програм або контролюють діяльність виконавців. За даними Рахункової палати України, за жодною із перевічених ДЦП у попередні роки не було забезпечено результативного виконання завдань. Причини цього – недостатнє фінансування, неефективне використання бюджетних коштів, несвоєчасне прийняття необхідних для виконання програм нормативно-правових актів [71].

Спостерігаємо тенденцію до скорочення застосування такого інструмента, як ДЦП. Якщо у 2014 р. кількість ДЦП, замовником яких було Мінагрополітики, становила 5 програм, у 2015 р. – 4 (із загальним планованим обсягом фінансування 19,2 млрд грн, але фактично програму було профінансовано на 6,8 млрд грн), у 2016 р. – 1 програма (із планованим обсягом фінансування 0,12 млрд грн, фактично фінансування цієї програми у 2016 р. не здійснювалося [72]). Ситуація із реалізацією ДЦП в аграрній сфері відображає загальну тенденцію із ефективністю застосування ДЦП як інструмента ДРЕ в Україні.

Неефективність реалізації означеного інструмента зумовлена такими функціональними факторами, як недофінансування означених програм, неефективне використання коштів, невиконання вимог п. 29 Порядку (жодна програма не містить методики оцінки ефективності виконання з урахуванням її специфіки та кінцевих результатів). Отже, функціональні фактори перешкоджають інституціалізації ДЦП як ефективного інструмента впливу держави на перебіг та розвиток соціально-економічних процесів. Але неефективність реалізації ДЦП закладається на етапі їх формування. Немає гарантій отримання передбаченого ДЦП фінансування з державного бюджету: затвердження ДЦП Законом або Постановою Кабінету Міністрів України не гарантує запланованого у державному бюджеті фінансування. Для того, щоб отримати кошти, замовнику необхідно вимагати включення ДЦП до переліку програм, які виконуються у межах бюджетних програм. Отже, існування паралельно двох інструментів ДЦП і бюджетних програм, відірваність бюджетного планування від загальнодержавного планування (загальнодержавні програми приймаються безвідносно до бюджетних можливостей, а бюджетне планування не враховує пріоритети соціально-економічної та регуляторної політики, які відображені у державних програмах) позбавляє змістовної наповненості програмно-цільовий метод, переваги якого використовуються у ринкових економіках змішаного типу та який у вітчизняних реаліях набуває

спотворених форм. Розрив між державним і бюджетним програмами знижує ефективність і результативність регуляторної політики держави.

На етапі формування OEM регуляторної політики ефективність програм знижує недотримання процедури прийняття необхідних інституцій.

Так Мінагрополітики було розроблено Концепцію Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р. [69], яка схвалена відповідним розпорядженням Кабінету міністрів від 30.12.2015 р. [72].

Кабмін забов'язав Мінагрополітики разом розробити та подати у чотиримісячний строк проект Програми, але проект Програми не був оприлюднений й у 2017 р.

Одночасно із недотриманням вимог щодо термінів прийняття тактичних інституцій, відбувається розроблення проектів нових офіційних документів, які повинні замінити чинні. Це стосується проекту Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», який розроблено на виконання підпункту 1 пункту 220 розділу «Нова продовольча політика» Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 р., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4.03.2015 р. № 213, та пункту 80 Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 357.

Законопроект було схвалено 7.09.2015 р. на урядовому комітеті з питань економічного розвитку та європейської інтеграції. Згодом назву замінено на «Про стимулювання розвитку агропромислового комплексу України». Як і чинними Законами держава бере забов'язання «стимулювати, розширювати, поглиблювати, підвищувати...», здійснювати державні аграрні інтервенції, фінансову підтримку агропромислового виробництва; створювати сприятливі умов для провадження господарської діяльності малих сільськогосподарських виробників та їх розвитку. Зміни торкаються інструментів: скасування прямих бюджетних дотацій та податкових пільг та впровадження прямої державної

підтримки. Із фінансових інструментів підтримки сільськогосподарських виробників, передбачених у діючому законодавстві, у законопроекті залишені часткова компенсація відсоткової ставки за банківськими кредитами та часткова компенсація витрат капітального характеру та компенсація вартості закуплених високопродуктивних телиць і нетелей.

Але передбачена процедура отримання такої допомоги є складною: подання заявки до Мінагрополітики, внесення до Реєстру підтримки суб'єктів господарювання агропромислового комплексу, який веде профільне відомство та у якому відображається інформація про відповідність заявника критеріям, встановленим Кабміном. Кабмін має повноваження щодо зменшення граничного обсягу фінансової підтримки за всіма державними цільовими програмами (бюджетними програмами) на одного заявника на бюджетний період.

Порядок надання фінансової допомоги для фермерів відзеркалює положення Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [74], який розроблений відповідно до стандартів ЄС і вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Але законодавство ЄС з питань державної допомоги не поширюється на сільське господарство, оскільки вважається, що допомога, надана фермерам, не впливає негативно на конкуренцію загалом в економіці, в ЄС регулювання агропромислового комплексу регламентується окремим законодавством і нормами.

Отже, ці особливості не враховані при формування інституційної складової забезпечення функціонування аграрної сфери. Проект Закону містить положення щодо утворення нових суб'єктів – Державного інтервенційного агента, який формує державний інтервенційний фонд шляхом здійснення закупівлі об'єктів державної аграрної інтервенції, але невизначеним є правильний статус та функції ПАТ «Аграрний фонд», аграрної біржі, які у тексті Закону не згадуються. Це ускладнить розуміння їх функціонування у випадку прийняття даного законопроекту.

Закон «Про державну підтримку сільського господарства України» зі змінами є чинним понад 10 років [75], як зазначалося вище, не всі його норми виконувалися.

Отже, проведений аналіз формальних інституцій засвідчив, що стратегічні інституції мають переважно декларативний характер. Факторами, що знижують ефективність, унеможливають виконання таких інституцій, є непослідовність у дотриманні положень, що містяться в означених інституціях, їх неузгодженість між собою (горизонтальна неузгодженість), дублювання окремих положень із одночасною відсутністю спадкоємності у визначенні цілей та заходів, недотримання принципів, що є основою для діяльності держави, недотримання термінів розроблення, прийняття та виконання заходів, визначених в інституціях. Тактичні інституції не конкретизують заходів та важелів, за допомогою яких можна досягти цілей, визначених стратегічними інституціями, є такими, що відірвані від стратегічних. Оперативні інституції подекуди приймаються із запізненням у часі, що деформує економічні очікування стейкхолдерів та не сприяє ефективності заходів, зазначених у тактичних інституціях.

У цілому формальні інституції не базуються на принципах прозорості, передбачуваності, послідовності та не містять всіх доданків, що перетворюють норми на формальні правила відповідно до положень інституційної теорії, а отже, не забезпечують інституційної ефективності як складової загальної ефективності системи.

Для подолання негативних тенденцій у розвитку системи формальних інституцій доцільно здійснювати середньострокове прогнозування та планування (інституційним підґрунтям яких є прийняття відповідного законопроекту), інтегровані у систему стратегічних інституцій. Основні засади середньострокового бюджетного планування в Україні регулюються статтею 21 Бюджетного кодексу, проте положення статті свідчать, що прогнози мають

виключно інформативну цінність і не накладають обмежень на процес розподілу бюджетних коштів.

Умови функціонування аграрної сфери Україні зазнали суттєвих змін, також відбулися зміни і в Спільній аграрній політиці ЄС (зроблено акценти на конкурентне виробництво, підтримку органічного виробництва, розвиток сільських територій, раціональне природокористування). Вважаємо, що з урахуванням цих тенденцій необхідно вдосконалювати систему стратегічних, тактичних, оперативних інституцій аграрної сфери.

Пропонуємо такі уточнення та доповнення щодо розроблення законопроекту, який має сформувавши взаємоузгоджену систему формальних інституцій аграрної сфери. Закон доцільно приймати періодично із чітко визначеним терміном дії (4-5 років), закон повинен мати такі розділи: 1. Пріоритетні цілі та завдання державного регулювання. 2. Інновації та матеріально-технічне забезпечення. 3. Фінансово-кредитне забезпечення. 4. Підтримка рослинництва, тваринництва, селекції. 5. Якість та безпека продовольства. 6. Маркетинг сільськогосподарської продукції. 7. Ризик-менеджмент у сільському господарстві. 8. Аграрна освіта, наука та дорадництво. 9. Розвиток сільських територій. 10. Природні ресурси та екологічна безпека. Цей закон мав би закласти інституційні засади прозорості, послідовної, передбачуваної, узгодженої регуляторної політики в аграрній сфері України [63].

Інституційне забезпечення функціонування системи є чинником, що знижує невизначеність; якість та стабільність інститутів та інституцій визначають рівень витрат на здійснення економічної діяльності, вони є складовими, що забезпечують загальну ефективність, а отже, впливають на економічний розвиток системи.

Вплив організаційної складової на функціонування економічної системи досліджували і раніше. Так К. Маркс зауважував, що «система відносин між

капіталістом і найманим працівником визначається організаційною формою, яку приймає поділ праці» [76].

К. Поланьї стверджував, що організаційний вплив держави сформував національні ринки ресурсів у країнах Західної Європи: «внутрішній ринок був створений у Західній Європі завдяки державній інтервенції» [77].

Проблеми організаційної ефективності на мікрорівні досліджував Х. Лебенстайн, який визначив Х-неефективність як невикористаний ресурс, що фактично закладає в функціонування системи потенціал створення додаткового продукту (доходу).

Вважаємо, що положення концепції Х. Лебенстайна можливо використовувати для макроекономічного аналізу. Краща організація регулювання дає змогу системі отримувати результати, які є неможливими за умов неефективної організації. Кількісно їх можна оцінити обсягом ВВП, який втрачений (недоотриманий) за неефективної організації регулювання. Х-ефективність входить до категорії інституційної ефективності як її організаційна складова. Підвищення ефективності за рахунок залучення (неявного) організаційного ресурсу можна визначити при незмінних обсягах використання інших ресурсів та технології.

Мета дослідження обумовлює необхідність визначення та конкретизації інституційної ефективності. Як було зазначено вище, суб'єктна структура інститутів має ієрархію, що забезпечує ефективність інституційного середовища, але різні рівні ієрархічної системи можуть взаємодіяти у такий спосіб, що макроекономічні показники та їх зміни не будуть впливати на якість та зміст таких взаємодій. Таким умовам відповідає запропоноване визначення регуляторної політики у вузькому розумінні.

Якісний стан інститутів визначається їх неоднорідністю та узгодженістю їх взаємодії, яка спрямована на зниження невизначеності. Кількісний вимір інституційної ефективності здійснюється через динаміку трансакційних витрат, які О. Вільямсон поділяє за критеріями *ex ante* та *ex post* (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Класифікація трансакційних витрат

ex ante	ex post
витрати на пошук інформації про потенційного партнера і про ситуацію на ринку, а також витрати, пов'язані з неповнотою інформації	витрати моніторингу і запобігання опортунізму: затрати на контроль за дотриманням умов угоди і запобігання опортунізму
витрати ведення переговорів про умови обміну, про вибір форми угоди	витрати специфікації і захисту прав власності: витрати на утримання судів, відновлення порушених в ході виконання контракту прав, втрати від неефективної специфікації прав власності
витрати вимірювання якості товарів і послуг, стосовно яких відбувається угода	витрати захисту від третіх осіб: витрати на захист від претензій третіх осіб на частину корисного ефекту, одержуваного в результаті угоди
витрати укладення контракту: витрати на юридичне або позалегальне оформлення угоди	

Джерело: [4]

Теорія угод, яку започаткував Дж. Р. Коммонс, пояснює існування трансакційних витрат неоднорідністю інституційного середовища. Враховуючи виявлені під час нашого аналізу особливості інституційного середовища аграрної сфери, вважаємо, що напрацювання саме теорії угод найкращим чином пояснюють існування та динаміку трансакційних витрат аграрної сфери. Теорія угод підтримує тезу, що на досконалому ринку трансакційних витрат немає, але в реальності значна частина економічної діяльності суб'єктів ринкової економіки перебуває на «стику» індустріальних, суспільних, традиційних, екологічних угод (табл. 3.2). З цього погляду трансакційні витрати є витратами узгодження вимог норм, що належать до різних угод, кожна з яких характеризується особливим джерелом інформації, що використовують суб'єкти в процесі координації своєї діяльності: роль ринкового джерела інформації відіграють ціни, індустріального – технічні стандарти і т. д. Якщо декілька джерел інформації співіснують, виникає асиметричність інформації, наприклад, один із суб'єктів орієнтується на ціни як джерело інформації, інший – на репутацію продавця як традиційне джерело інформації.

Таблиця 3.2

Типи угод відповідно до теорії угод

Тип угоди	Основна норма поведінки	Предметна сфера	Джерело інформації	Часовий вектор	Простір існування
Ринкова	Максимізація цільових функцій суб'єктів	Товари та гроші	Ціни	Орієнтація на поточний стан	Класичний ринок
Індустріальна	Забезпечення безперервності виробничого процесу, підпорядкування взаємодії між людьми вимогам технології	Технологічне обладнання	Стандарти	Угоди є проекцією поточного на майбутнє (планування)	Аграрна сфера, промислова сфера
Традиційна	Забезпечення відтворення традицій; принцип старшинства	Відносини у суспільстві	Звичай, традиції	Угоди є проекцією минулого на поточний стан	Аграрна сфера
Суспільна	Підпорядкування індивідуальних інтересів колективним, орієнтиром у взаємодіях є оптимум за Парето	Суспільні блага	Закон	Орієнтація на теперішнє	Політична сфера
Екологічна	Підпорядкування взаємодій вимогам екологічних норм	Екологічні об'єкти	Інформація про стан навколишнього середовища	Природні цикли	Природоохоронна діяльність

Джерело: [20, с. 50]

У сучасній економічній теорії існують різні підходи до моделювання та розрахунку трансакційних витрат. Класичний варіант відображає динаміку трансакційних витрат залежно від кількості суб'єктів: значні витрати існують для невеликої кількості суб'єктів у зв'язку з високою ймовірністю опортунізму і великої кількості суб'єктів у зв'язку з ускладненням їх взаємодії. Існує певна кількість агентів, взаємодія яких дає мінімальне значення витрат трансакцій між ними. На мікрорівні кількісна оцінка трансакційних витрат здійснюється

шляхом аналізу доходів посередницьких фірм або додавання прямих грошових витрат і витрат часу, помножених на середню погодинну заробітну плату [20].

Для оцінки трансакційних витрат на макрорівні Дж. Уолліс і Д. Норт запропонували використовувати термін «трансакційний сектор». Розрахунки науковців довели, що частка трансакційного сектора США зростає, тоді як трансакційні витрати на одиницю національного продукту скорочуються, зокрема, через випереджальне зростання державного трансакційного сектора [78, с. 69]. Розрахунки вітчизняних дослідників свідчать, що частка трансакційного сектора становить 11,4% від ВВП України, і доводять, що основна частина трансакційних витрат перекладається на економічних суб'єктів [79, 80].

Сучасні теорії пояснюють високий рівень трансакційних витрат в імерджентних економіках, до яких належить економіка України, відсутністю ринку інформації і викривленням цінових сигналів, обумовлених монополізацією ринку і наявними структурними диспропорціями.

Серед вітчизняних дослідників, які займалися аналізом та кількісними підрахунками трансакційних витрат, – С. Архієреєв [81], Н. Малахова, А. Чухно [82].

На особливостях управління трансакційними витратами в аграрній сфері концентрують увагу О. Власенко, В. Зіновчук, В. Жук, І. Костирко, Л. Демиденко, М. Дубініна, І. Заруцький, С. Тимофіїв. Методики кількісної оцінки трансакційних витрат не є усталеними. Так, Тимофіїв С. В. зауважує, що розрахунки трансакційних витрат здійснюються у контексті пошуків способів вдосконалення сучасної системи бухгалтерського обліку та у контексті необлікової оцінки трансакційних витрат [83, 84].

М. Дубініна вважає, що частка трансакційних витрат у витратах сільськогосподарських підприємств становить 25 % [85].

Динаміка трансакційних витрат на одиницю продукції, на душу населення, на душевий дохід є показниками, які відображають інституційну ефективність (неефективність) системи. Отже, пропонуємо використовувати методичний підхід до оцінки інституційної ефективності на основі динаміки трансакційних

витрат на одиницю продукції, на одну особу, зайняту в аграрній сфері, на одиницю валової доданої вартості в аграрній сфері, що відображає зміни у рівні невизначеності господарювання в аграрній сфері.

Способом визначення інституційної ефективності може бути коефіцієнт, що показує співвідношення трансакційних витрат, що виникають у зв'язку з функціонуванням формальних та неформальних інституцій. Ці показники можна представити як:

$$IE = \Sigma Tr_i / Y; IE = \Sigma Tr_i / N \text{ або } IE = Tr_F / Tr_{NF},$$

де IE – інституційна ефективність, Tr_i – трансакційні витрати однієї угоди за всією сукупністю угод; Y – обсяг ВВП (або валова продукція с. г.) в абсолютному вимірі або на 1 особу; N – кількість економічно активного населення (в аграрній сфері); Tr_F , Tr_{NF} – трансакційні витрати формальних та неформальних інституцій.

Якщо трансакційні витрати формальних інституцій перевищують трансакційні витрати неформальних, тобто $IE > 1$, існує тенденція до збільшення тіньового сектора внаслідок ухилення стейкхолдерами від дотримання вимог формальних інституцій.

Якщо трансакційні витрати формальних інституцій нижче від трансакційних витрат неформальних, тобто $IE < 1$, існує протилежна тенденція, проявом якої є перетік ресурсів з тіньового сектора економіки у легальний.

Рівність трансакційних витрат формальних правил та неформальних норм ($IE = 1$) відображає стан динамічної інституційної рівноваги, за якої вибір між дотриманням вимог формальних і неформальних інституцій залежить не від витрат стейкхолдерів, а від інших факторів, зокрема, традицій дотримуватися встановлених законом правил.

Трансакційні витрати є сумою витрат за формальними і неформальними інституціями, відповідно, інституційна ефективність характеризується їх зниженням. З огляду на те, що знизити безпосередньо трансакційні витрати неформальних інституцій за допомогою важелів OEM

регуляторної політики складно (виключенням є витрати тіньових інституцій), інституційна ефективність може бути досягнута переважно шляхом підвищення ефективності (зниження трансакційних витрат) формальних інституцій. Це може модифікувати і неформальні інституції у напрямі підвищення їх ефективності.

Отже, роль організаційно-економічного механізму регуляторної політики у процесі забезпечення інституційної ефективності полягає у зменшенні рівня трансакційних витрат в умовах функціонування формальних інститутів до рівня, нижче за трансакційні витрати господарської діяльності в умовах неформальних інститутів.

Необхідною передумовою досягнення інституційної ефективності є запровадження норм на етапі формування OEM, які відповідають ознакам формальних правил:

Формальна інституція = Формальне правило = Атрибут + фактор
дотримання + мета + умова + санкція.

Перший доданок визначає групу суб'єктів, щодо яких розповсюджується дія інституції.

Другий доданок визначає ступінь обов'язковості виконання (може, повинен / не повинен).

Третій доданок визначає мету, на досягнення якої спрямована формальна інституція.

Четвертий доданок визначає умови, за яких інституція є чинною.

П'ятий доданок містить санкції за недотримання вимог означеної формальної інституції. Для порушників правил повинна бути передбачена система покарань («антиблаго»). Витрати покарання мають два елементи: витрати виявлення порушників і витрати покарання порушників. Покарання обов'язково накладається *ex post*, хоча міра покарання повинна бути обрана *ex ante*. На думку Дж. Б'юкенена, жодне покарання не відновлює *status quo ante*,

але покарання потрібно застосовувати, оскільки вони запобігають порушенням, які інакше можуть бути здійснені в майбутньому [86].

Проведений аналіз формальних інституцій, які регулюють діяльність в аграрній сфері або перебувають на етапі формування, свідчить, що не всі з них містять ознаки формального правила, а отже, не сприяють зниженню трансакційних витрат і, таким чином, рівня невизначеності. Міжнародні дослідження містять економетричні оцінки неефективності (слабкості) інституцій та підрахунки втрат від інституційних вад, зумовлених неефективністю інституцій. Проводячи порівняння з досвідом інших країн, експерт МВФ Е. Тіффін доходить висновку, що, з огляду на розрив між поточним рівнем виробництва в Україні та її довгостроковим потенціалом, сприятливі інституційні реформи могли б за умови успішної їх реалізації підняти темпи економічного зростання до 8,5 % на рік [87, 88].

В умовах невідповідності формальних інституцій ознакам формальних правил, їх вертикальної та горизонтальної неузгодженості, трансакційні витрати суб'єктів аграрної сфери зростають.

Високі трансакційні витрати, пов'язані з дією в рамках формальних інституцій (витрати укладання угоди, витрати специфікації і захисту прав власності, витрати захисту від опортунізму), Е. де Сото об'єднав терміном «ціна підпорядкування закону» [89]. Конкретним проявом «ціни підпорядкування закону» є витрати на реєстрацію підприємства, отримання ліцензій та інших дозвільних документів, відкриття банківського рахунку, витрати на продовження діяльності: необхідність сплати податків, дотримання вимог законодавства; судові витрати під час вирішення конфліктів.

Показники оцінки регуляторної політики, проаналізовані у підрозділі 2.2, свідчать, що в останні роки витрати, пов'язані із відкриттям підприємств, мають тенденцію до зниження, тоді як витрати на продовження діяльності, судові витрати залишаються високими.

Визначена роль OEM регуляторної політики у забезпеченні інституційної ефективності потребує уточнення заходів, які цьому сприяють, з урахуванням обґрунтованих процесних складників його формування та реалізації.

Роль OEM регуляторної політики на етапі його формування полягає у встановленні правових рамок (перетворення формальних інституцій на такі, що мають ознаки формальних правил). У процесі вибору та ухвалення означених інституцій виникають складнощі, відомі як «парадокс голосування», проаналізовані у підрозділі 2.1, та «проблема безбілетника», природа якої полягає у неготовності суспільства нести витрати зі збирання та обробки інформації, необхідної для прийняття та застосування формальних правил. Аналіз «проблеми безбілетника» із використанням теорії ігор, наведений у таблиці 3.3. Законотворчий процес (коригування, інтерпретація, створення формальних правил) фінансується на основі податків, несплата податків одним платником перерозподіляє податковий тягар на іншого. Індивідуальні витрати, пов'язані з фінансуванням законотворчості поодинці, перевищують індивідуальні вигоди від наявності ефективних формальних правил (5). Якщо ж розроблення нових правил фінансується спільно, то на кожного платника податків припадає лише частина загальних витрат (3), відповідно, при спільному фінансуванні корисність, одержувана кожним платником, дорівнює ($2 = 5-3$).

Таблиця 3.3

Аналіз «проблеми безбілетника» із використанням теорії ігор

	Фінансувати законотворчість x	Не фінансувати законотворчість x
Фінансувати законотворчість x	2, 2 [$>$]	-1 ; 5
Не фінансувати законотворчість x	5;- 1	00 N S _{t12}

Джерело: [20]

Отже, використана методика теорії ігор пояснює відсутність в інституційному розвитку належної інтерпретації та корегування норм високими витратами їх запровадження, тобто акцентує увагу на залежності між обсягами фінансування запровадження та функціонування інституцій та якістю інституційного середовища.

В Україні відбулося ухвалення значної кількості законодавчих актів, які змінили регуляторне середовище, проте це не забезпечує формування позитивних очікувань стейкхолдерів. Опитування іноземних та вітчизняних підприємців та інвесторів показують, що до найбільших перешкод у розвитку бізнесу в Україні належать нестабільність інституцій, їх юридична та нормативна невизначеність, слабкість прав власності. Поведінка державних інститутів не вважається ні стабільною, ні передбачуваною, непередбачуваність у багатьох випадках обумовлена браком прозорості. При прийнятті формальних інституцій спостерігається асиметрія щодо визначення нових регуляторних умов та фінансування компенсаторних механізмів їх дії, як наслідок, порушуються законодавчо закріплені принципи регуляторної політики, окремі групи отримують вирішальні переваги як у визначенні формальних правил, так і вигадів від них.

Отже, інституційну ефективність OEM на етапі формування здатний забезпечити шляхом розроблення офіційних актів, які відповідають ознакам формальних правил, мають узгодженість з погляду інституційної ієрархії, є визначеними у часі та ухвалені з урахуванням прогнозованої динаміки трансакційних витрат та їх розподілу між суб'єктами ринку.

На етапі реалізації організаційно-економічний механізм регуляторної політики сприяє інституційній ефективності шляхом дотримання послідовності та використання системи стимулів / санкцій, визначених на етапі формування правил. За таких умов організаційно-економічний механізм буде сприяти створенню інституційного середовища, яке підвищує інституційну ефективність шляхом поширення формальних правил, які

впливають на формування економічних очікувань, знижують трансакційні витрати та рівень невизначеності.

Запровадження інструментів і процедур, які специфікують і захищають права власності, дають можливість економити на витратах ведення переговорів, створюють стандарти якості, мір, ваг, що знижують витрати вимірювання, а отже, величину трансакційних витрат, відображає той факт, що держава здатна сприяти реалізації інтересів стейкхолдерів. У стейкхолдерів виникають стимули до добровільного підпорядкування закону (стейкхолдери виконують вимоги правил не тому, що правило є абсолютною детермінантою їх поведінки, а для зниження невизначеності у взаємодіях і, отже, для максимізації власних цільових функцій). Взаємозв'язок між ефективними формальними правилами та зміною неформальних норм наведено на рисунку 3.3.

	Зміна формальних правил	
Зміна співвідношення ціни підпорядкування закону і ціни позалегалності (змінюється перший елемент)		Зміна співвідношення ціни підпорядкування закону і ціни позалегалності (змінюється другий елемент)
	Зміна неформальних норм	

Рис. 3.3. Взаємозв'язок між ефективними формальними правилами та зміною неформальних норм

Джерело: [20]

Отже, імпульс від впровадження ефективного формального правила викликає реактивні зміни неформальних норм, зміни неформальних норм позначаються на структурі формального правила і так далі. Тому становлення системи інститутів та інституцій, які сприяють зниженню трансакційних витрат, є каталізатором соціально-економічного розвитку.

Висновки до розділу 3

1. Аналіз інституційного середовища національної економіки та аграрної сфери виявив такі його особливості, притаманні аграрній сфері: інституалізація невідповідності формальних правил і неформальних норм та неузгодженості й суперечливості всередині формальних; консервація часткових інституційних перетворень, які у комплексі не сприяють інституційним умовам забезпечення сталого розвитку; наявність інституційних розривів, які призводять до відторгнення нового інституту (інституції), його деформалізації та нецільового використання; відставання впровадження формальних правил від економічних реалій; поширене використання неформальних норм, обумовлене особливостями господарської діяльності та традиціями (звичаями) сільського населення, патерналістськими уявленнями щодо відносин з державою; формування «подвійного стандарту» і неоднакових інституцій для різних груп стейкхолдерів, вибіркове застосування формальних правил як інструмента політичної боротьби і недобросовісної економічної конкуренції; негативний взаємовплив базисних інституцій.

2. Виявлені особливості інституційного середовища обумовлюють: розповсюдження у регуляторній політиці залежності від спочатку обраного шляху (path dependence), можливості нецільового використання інститутів та інституцій регуляторної політики, гальмування заходів регуляторної політики, що сприяють більш ефективній алокації ресурсів, слабку систему інфорсменту прав власності й контрактних зобов'язань, яка підвищує рівень трансакційних витрат окремих суб'єктів і в такий спосіб обмежує можливості забезпечення сталого розвитку у довгостроковому періоді; виникнення інституційних пасток як результат неврахування специфіки інституційного середовища країни в цілому та аграрної сфери зокрема.

3. Підтверджено, що взаємозв'язок між якістю інститутів та економічним зростанням є двостороннім. Аналіз сучасної суб'єктної структури інституційного середовища аграрної сфери та здійснена типологізація виявили,

що ієрархія інститутів аграрної сфери, які беруть участь у формуванні та реалізації регуляторної політики в умовах представницької демократії, може бути подана наступним чином: інститути загального впливу (Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство фінансів, Державна регуляторна служба); інститути секторального впливу (Міністерство аграрної політики та продовольства України та підпорядковані міністерству органи). За рівнями прийняття рішень: центральні органи законодавчої, виконавчої, судової влади; органи виконавчої влади на місцях, органи місцевого самоврядування.

Наявна інституційна ієрархія суб'єктів аграрної сфери, що беруть участь у розробленні та реалізації заходів із використанням організаційно-економічного механізму регуляторної політики, закріплює функціональний розподіл повноважень переважно на рівні органів центральної влади: понад 90 % повноважень припадає на Міністерство аграрної політики України, Держпродспоживслужбу, Держрибагенство, Держгеокадастр, Державне агентство лісових ресурсів, що не відповідає тенденції децентралізації.

4. Проведений аналіз та класифікація інституцій засвідчили розроблення значної кількості базових документів, які декларують стратегічні засади функціонування суб'єктів аграрної сфери, але не є дієвими та ефективними інструментами OEM регуляторної політики. Факторами, що унеможливають виконання призначення таких інституцій, є горизонтальна та вертикальна неузгодженість. Горизонтальна неузгодженість полягає у непослідовності дотримання положень, що містяться в означених інституціях, а також їх неузгодженості між собою, дублюванні окремих положень із одночасною відсутністю спадкоємності у визначенні цілей та заходів, недотриманні принципів, що є основою для діяльності держави, недотриманні термінів розроблення, прийняття та виконання заходів, визначених в інституціях. Вертикальна неузгодженість полягає у відсутності конкретизації тактичними інституціями заходів та важелів, за допомогою яких можна досягти

цілей, визначених стратегічними інституціями, недотриманні термінів прийняття оперативних, що деформує економічні очікування суб'єктів та не сприяє ефективності заходів ОЕМ регуляторної політики.

В цілому формальні інституції не базуються на принципах прозорості, передбачуваності, послідовності та не містять всіх доданків, що перетворюють норми на формальні правила відповідно до положень інституційної теорії, а отже, не забезпечують інституційної ефективності як складової загальної ефективності системи.

5. Використання методики теорії ігор у процесі дослідження формальних інституцій дало змогу встановити залежність між обсягами фінансування запровадження та функціонування інститутів та інституцій і якістю інституційного середовища.

Для подолання негативних тенденцій у розвитку системи формальних інституцій запропоновано здійснювати середньострокове прогнозування та планування (інституційним підґрунтям яких є розроблення та прийняття відповідного законопроекту).

6. У структурі загальної ефективності соціально-економічної системи виокремлено інституційну складову та уточнено трактування категорії «інституційна ефективність» як показника, що кількісно визначає співвідношення динаміки трансакційних витрат на одиницю продукції, на одну особу, з динамікою ВДВ в аграрній сфері; якісно – зниження рівня невизначеності функціонування соціально-економічної системи. Запропоноване уточнення категоріального змісту інституційної ефективності дало змогу розуміти її як вид ефективності, що створює (закладає) у функціонуванні соціально-економічної системи специфічний резерв у формі недоотриманого доходу (недовиробництва продукції), активізація якого залежить від особливостей регуляторної політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 3

1. Веблен Т. Теория праздного класса.; Пер.с англ.; Вступ.ст. С.Г.Сорокиной; Общ.ред. В.В.Мотылева. Москва: Прогресс, 1984. 367 с.
2. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение. *Тезис.* Т.1. Вып.2. Москва, 1993. С. 73.
3. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. / пер. с англ. А. Н. Нестеренко; предисл. и научное редактирование Б. З. Мильнера. Москва: Фонд экономической книги «НАЧАЛА», 1977. 180 с.
4. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая» контракция/Научн. ред. и вступительная статья В. С. Катькало; пер. с англ. Ю.Е. Благова, В.С. катькало, Д.С. Славнова, Ю.В. Федотова, Н.Н. Цытович. Санкт-Петербург: Лениздат; CEV Press, 1996, 702 с.
5. Kregel J. A. Markets and Institutions as Features of a Capitalistic Production Process. *Journal of Post Keynesian Economics*. Vol. 3 (No. 1). 1980. P. 46.
6. Политическая Наука: новые направления / Ин-т «открытое общество»; под ред. Гудина Р., Клингеманна Х.-Д., науч. Ред. Рус. Изд. Шестопал Е. Б. Москва: Вече, 1999. 815 с.
7. Панеях Э.Л. Формальные правила и неформальные институты их применения. *Экономическая социология*. Том 2. № 4. 2001. С. 56-68.
8. Маршалл А. Принципы экономической науки. Т.1: Пер. с англ. / Ред.О.Г. Радынова. Москва: Изд. группа «Прогресс»: «Универс», 1993 . 416с.
9. Шаванс Б. Типы и уровни правил в организациях, институтах и системах. *Вопросы Экономики*. 2003. № 6. С. 4-21.
10. Тарасевич В.Н. Институциональная теория: методологические поиски и перспективы. *Экономическая теория*. 2004. № 2. С. 50.
11. North D.C. Structure and Change in Economic History. N.Y., 1981. P. 21
12. Архиреев С. Трансакционные издержки и неравенство в условиях рыночной трансформации. Харьков: Бизнес информ, 2000. 288 с.

13. Лопатинський Ю. Інституціональна аграрна матриця. *Економіка України*. 2000. № 10. С. 37-46.
14. Онегіна В.М. Державне регулювання цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників: монографія. Київ: ННЦ ІАЕ, 2007. 590с.
15. Вольчик В.В. Институциональная структура экономики. URL.: http://www.ipages.ru/index.php?ref_item_id=32609&ref_dl=1
16. Кирдина С. Институциональная структура современной России: эволюционная модернизация. *Вопросы экономики*. 2004. №10. С. 89-98.
17. Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. Институты: от заимствования к выращиванию. *Вопросы экономики*. 2005. №5. С.5–27.
18. Інституційні трансформації соціально-економічної системи України: монографія / за ред. чл.-кор. НАН України Гриценка А.А.; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозування НАН України». Київ, 2015. 274 с.
19. Онегіна В.М. Економічні реформи та імпорт інститутів. Будуємо нову Україну: Збірник конференції. м. Київ, 26 листопада 2014 р. Київ: ВД «Києво-Могилянська академія», 2015. С. 261-270.
20. Олейник А.Н. Институциональная экономика: Учебное пособие. Москва: ИНФРА-М, 2002. 416 с.
21. Гриценко А. Інституційна архітектоніка і механізми економічного розвитку. *Економічна теорія*. 2005. № 1. С.94-116.
22. Гриценко А. Структура рыночной трансформации инверсионного типа. *Економіка України*. 1997. № 1. С. 4-10.
23. Веблен Т. Теория праздного класса / Пер. с англ. Москва: Прогресс, 1984, 501 с.
24. Цивільний кодекс України. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
25. Аграрне право України: підручник / В.З. Янчук, В.І. Андрейцев, С.Ф. Василюк та інші; За ред. В.З. Янчука. – 2-ге вид. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 720 с.

26. Arthur W.B. «Self-Reinforcing Mechanisms in Economics,» in *The Economy as an Evolving Complex System*, P. Anderson, K. J. Arrow and D. Pines (eds.), Wiley, New York.,1988. pp 9-33.
27. Arthur W.B. «Dynamics and Structures,» with Michael Landesmann and Roberto Scazzieri, *Structural Change and Economic Dynamics*, 1991. Vol. 2, pp. 1-7.
28. Полтерович В. Институциональные ловушки и экономические реформы. *Экономика и математические методы*. 1999. Т. 35. №2. С. 3-40.
29. Постанова ВР УРСР «Про земельну реформу». *Голос України*. 1991. № 7. 11 січня.
30. Земельний кодекс України. *Голос України*. 1991. № 7. 11 січня.
31. Закон України «Про форми власності на землю». *Голос України*. 1992. №27. 15 лютого.
32. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>
33. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки: Указ Президента України № 1529/99 від 03.12.1999 р. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1529/99>
34. Про затвердження Державної програми розвитку внутрішнього виробництва: Постанова Кабінету Міністрів України № 1130 від 12 вересня 2011 р. URL.: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1130-2011-п
35. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України № 2818-VI, від 21.12.2010 р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>>
36. EUR-Lex Access to European Union law. URL.: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
37. Офіційний сайт Міжнародної сільськогосподарської та продовольчої організації. URL.: <http://faostat.fao.org>
38. Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація : наук. доп. / О.М. Бородіна, В.М. Геєць, А.О. Гуторов та ін.; за

ред. В.М. Гейця, О.М. Бородіної, І.В. Прокопи. Київ: НАН України Ін-т екон. та прогнозів, 2012. 56 с.

39. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости. *Истоки*. Вып. 3. Москва. 1998. С. 280-292.

40. Фрейкман Л., Дашкеев В. Россия в 2007 году: риски замедления экономического развития на фоне сохраняющейся институциональной стагнации. *Вопросы экономики*. 2008. №4. С. 80.

41. Гайдар Е. Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. Москва: Дело, 2005. 655 с.

42. Структурні зміни та економічний розвиток України: монографія / Геєць В.М., Шинкарук Л.В., Артёмова Т.І. та ін.; за ред. д-ра екон. наук Л.В.Шинкарук. Київ: НАН України ; Ін-т екон. та прогнозів, 2011. 696 с.

43. Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015-2016 годы. Торговля и продовольственная безопасность: достижение оптимального баланса междунациональными приоритетами и общим благом. URL.: www.fao.org/publications/soco/2015/ru/

44. Інституціональне забезпечення міського землекористування: сучасний стан та перспективи удосконалення: монографія / М.А. Хвесик, В.А. Голян, Ю.А. Мосійчук. Київ: НАУ, 2005. 208 с.

45. Мамчур В. Інституційний капітал як конструкт розвитку аграрного ринку. *Економіка АПК*. 2016. № 5. С. 93-105.

46. Гаража О. Розвиток інституціоналізму в системі управління. *Економіка АПК*. 2017. № 2. С. 54-61.

47. Малік М.Й. Мамчур В.А., Шпикуляк О.Г. Інституціональне середовище та формування соціальної відповідальності аграрних підприємств. *Економіка АПК*. 2017. № 12. С. 5-13.

48. Питання Міністерства сільського господарства і продовольства України: Постанова Кабінету Міністрів України № 252 від 19.05.1992 р. URL.: zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-92-п.

49. Про затвердження Положення про Міністерство сільського господарства і продовольства України: Постанова Кабінету Міністрів України № 781 від 18.09.1993 р. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/781-93-%D0%BF>

50. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 30.05.1998 р. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-98-%D0%BF>

51. Про утворення Міністерства агропромислового комплексу України: Указ Президента України № 693/97 від 25.07.1997 р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/693/97>

52. Про положення про Міністерство агропромислового комплексу України: Указ Президента України № 1282/97 від 07.06.2000р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1282/97>

53. Питання Міністерства аграрної політики України: Указ Президента України № 772/2000 від 04.05.2011р. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/772/2000>

54. Про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Указ Президента України № 500/2011 від 19.04.2012р. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/500/2011/page>

55. Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Постанова Кабінету Міністрів України № 1119 від 25.11.2015р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1119-2015-%D0%BF>

56. Організаційна структура Міністерства аграрної політики та продовольства України URL.: http://www.minagro.gov.ua/print/ministry?tid_hierachy=163

57. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанови Кабінету Міністрів № 442 від 10.09.2014 р. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>

58. Про Укрдержфонд. URL.: <http://udf.gov.ua/uk/about>
59. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: від 8.10.2014 р. № 521 URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF>
60. Про затвердження Положення про Державне агентство рибного господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України № 895 від 30.09.2015р. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/895-2015-%D0%BF>
61. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України № 667 від 2.09.2015р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF>
62. Про затвердження Статуту публічного акціонерного товариства «Аграрний фонд»: Постанова Кабінету Міністрів України № 689 від 24.07.2013р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698-2013-%D0%BF>
63. Онегіна В.М., Шibaєва Н.В. Інституційне середовище аграрної політики: досвід США та ЄС і сучасний стан в Україні. *Економіка АПК*. 2016. №1. С. 18-24.
64. Williamson O.E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*. 2000. Vol. XXXVIII. pp. 595-613.
65. Урядовий портал Міністерства аграрної політики та продовольства України URL.: <http://minagro.gov.ua/node/2545>
66. Про фермерське господарство: Закон України № 973-IV від 15.08.2018 р. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/973-15>
67. Про особисте селянське господарство: Закон України № 742-IV від 05.04.2015р. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-15>
68. Указ Президента України Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

69. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року. Проект. URL.: <http://minagro.gov.ua/node/16822>

70. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України № 2982-IV від 18.10.2005 р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2982-15>

71. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на виконання державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року. URL.: http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747613/Bul_rozv_ukr_sel.pdf

72. Офіційний Веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі. URL.: <http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>

73. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2021 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1437-р від 30.12.2015 р. zakon.rada.gov.ua/laws/show/1437-2015-p

74. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України № 1555-VII від 02/08/2018 р. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>

75. Про державну підтримку: Закон України № 1877-IV від 15.08.2018 р. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>

76. Маркс К., Энгельс Ф. Капитал. Соч. Т. 1, 2-е изд. Москва: Государственное издательство политической литературы, 1955. 699 с.

77. Поланьи К. Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени. Санкт-Петербург: Алетейя, 2002. 320 с.

78. Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории / Пер. с англ. под ред. В. С. Катькало, Н. П. Дроздовой. Санкт-Петербург: Издат. дом Санкт-Петерб. гос. ун-та, 2005. 702 с.

79. Болотіна Є. Трансакційний підхід до аналізу ефективності в інституціональній теорії. *Галицький економічний вісник*. 2015. № 2 (49). С. 100-107.
80. Коцкулич Т. Трансакційні витрати: основні аспекти теорії трансакційних витрат як фактора оптимізації діяльності підприємств. *Економіст*. 2014. №7. С. 36-39.
81. Архієреєв С.І. Розвиток трансакційного сектору економіки України. URL.: http://www.niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=epol2&issue=2003_1
82. Чухно А. А., Леоненко П. М., Юхименко П. І. Інституціонально-інформаційна економіка: підручник / за ред. А. А. Чухна. Київ: Знання, 2010. 687 с.
83. Тимофіїв С. Трансакційні витрати та управління ними в діяльності аграрних підприємств. URL.: http://www.lnau.lviv.ua/lnau/attachments/2799_dis.pdf
84. Тимофіїв С. В. Трансакційні витрати як об'єкт обліку та контролю: мікро- та макроекономічний підходи. *Вісник Дніпропетровського університету*. Серія «Економіка». 2010. Вип. 4(1), т. 18. № 10/1. С. 102-107.
85. Дубініна М. Регулювання трансакційних витрат аграрного сектора економіки. *Економіст*. 2012. № 2. С. 63-64.
86. Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия: Логические основания конституционной Демократии / Сочинения. Пер. с англ. Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1. / Фонд экономической инициативы. Москва: Таурис Альфа, 1997. 556 с.
87. Офіційний сайт Організації економічного співробітництва та розвитку. URL.: <http://www.oecd.org/>
88. Тиффин Э. Украина: «цена» слабого институционального потенциала. URL.: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05416.pdf>
89. Де Сото Э. Иной путь / Пер. с англ. Б. Пинскер. Москва: Catallaxy, 1995. С. 320.

РОЗДІЛ 4

ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ОРГАНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА І РОЗВИТКУ (ОЕСР)

4.1. Загальні тенденції еволюції регуляторної політики в країнах ОЕСР

Концепція регуляторної політики в країнах-членах ОЕСР зазнала суттєвих змін наприкінці ХХ – на поч. ХХІ ст. Як зазначає М. Малишев, вона пройшла розвиток від спроб усунути регулювання до систематизованої регуляторної реформи, що містить скасування регулювання, введення регулювання знов та підвищення його ефективності [1].

Метою реформування регуляторної політики на початковому етапі було прагнення до зменшення кількості законодавчих актів, що регулюють діяльність суб'єктів, а також вироблення кількісних цільових показників для «звільнення економіки від втручання держави» (прикладом є реформування регуляторної політики США, Австралії, Нової Зеландії, Великої Британії на поч. 80-х рр.). Означений перегляд основ регуляторної політики отримав назву «політика дерегулювання».

Але такий підхід не надав можливості повною мірою використовувати переваги регулювання, тому було розроблено інший підхід, як розуміння того, що важлива якість і результативність регуляторних норм, а не скорочення їх кількості. Деретулювання поступилося місцем у середині 80-х рр. спочатку регуляторній реформі, згодом правовому регулюванню, а на поч. ХХІ ст. – розвитку регуляторної політики. Сфера регуляторної реформи почала розширюватися, охоплюючи галузеві напрями і систему фінансування ДРЕ.

Кілька країн прийняли концепцію «якісного регулювання» або в іншому перекладі «кращого регулювання» (better regulation). «Якісне регулювання» і

«розумне регулювання» (smart regulation) є специфічними типами регуляторної політики, які спрямовані на забезпечення високої якості та результативності регулювання – від розроблення до реалізації, такими, що узгоджуються із принципами змішаної економіки ринкового типу та галузевими напрямками економічної політики. Якісне регулювання, засноване на прозорих процедурах, у яких беруть участь не тільки органи державної влади, але й стейкхолдери. [2].

Політика якісного регулювання передбачала обов'язкове прийняття на загальнодержавному рівні середньострокових планів, які містили не тільки цілі, але й інструменти оцінки їх досягнення, зокрема аналіз регуляторного впливу (АРВ) та нові процедури: адміністративне спрощення та регуляторні альтернативи.

«Розумне регулювання» стало подальшим удосконаленням концепції «якісного регулювання». Цей термін був використаний у Канаді та означав прагнення до «більш ефективної, гнучкої, прозорої, відповідальної регуляторної політики» [3]. У країнах ЄС цим терміном позначали вдосконалений варіант політики «якісного регулювання», яка включала:

- концепцію «життєвого циклу», яка охоплює всі етапи: від розробки офіційних документів до оцінки їх фактичного впливу;
- досягнення економічних (конкурентоспроможність, економічне зростання) і соціальних цілей (покращенні якості життя).

Специфічними рисами «розумного регулювання» є визначення результатів впливу регуляторних заходів, їх оцінка, участь у розробленні заходів стейкхолдерів, чіткий розподіл повноважень між державними органами. [3].

Країною, яка досягла найбільших успіхів у проведенні регуляторних перетворень як на рівні національної економіки, так і на рівні регіонів, є Канада [4].

Регуляторна реформа в Канаді розпочалася наприкінці 70-х – на поч. 80-х рр. У 1978 р. було запроваджено процедуру аналізу соціально-економічних наслідків державних регуляторних заходів. На базі результатів досліджень у 1980 р. Спеціальний комітет із впровадження регуляторної реформи при Палаті

громад Канади розробив 29 рекомендацій щодо удосконалення процесу розробки та впровадження регулювань.

У 1991 р. Президент Казначейства став відповідальним міністром із проведення регуляторної реформи, у 1992 р. уряд Канади видав постанову про регуляторну політику, у 1994 р. затвердив план дій щодо впровадження регуляторної реформи. Згідно з вимогами, канадські органи державного регулювання при впровадженні законопроектів, які змінюють регуляторне середовище, повинні довести, що:

1. Проблема для суспільства існує, а ДРЕ є найкращою з наявних альтернатив її вирішення.

2. Громадськість брала участь у консультаціях, процесі розробки та внесення змін до регулювань та регуляторних програм.

3. Вигоди від регуляторних заходів перевищують їх вартість для держави і стейкхолдерів.

4. Здатність економічної системи створювати національне багатство та робочі місця зростає, а регуляторне навантаження не підвищується.

5. Додержано всіх вимог прийняття законопроекту, існує механізм моніторингу реалізації регуляторних заходів.

Інститутом, що відстежує діяльність регуляторних органів, координує та забезпечує ефективність регуляторної політики, є Секретаріат Казначейства. Постановою про регуляторну політику (1992 р.) Уряд Канади запровадив відомчі та парламентські огляди регулювань: відомства зобов'язані здійснювати оцінку своїх регулювань, проводити громадські консультації та повідомляти про доцільність своїх регуляторних програм. У процесі проведення регуляторних оглядів Секретаріат Казначейства надає державним органам методично-консультаційну підтримку та забезпечує обмін інформацією. Міністерства здійснюють перегляд чинних регулювань та розробляють процедуру їх скасування або зміни на наступні п'ять років. При розробці законопроектів регуляторні органи здійснюють аналіз вигод і витрат

впливу регулювання на ринок праці, інтереси стейкхолдерів, окремі сфери економіки. Визначити можливий вплив цього регулювання на регуляторне середовище дає змогу спеціальний інструмент – тест щодо впливу на бізнес (Business Impact Test), який є обов'язковим у процесі розробки законодавчих актів, що обумовлюють регуляторні зміни.

Планом регуляторних дій у Канаді також передбачено розвиток процедур доступу громадян до інформації, яка стосується регулювань; удосконалення співпраці між федеральним урядом та урядами провінцій; використання зрозумілої мови нормативних актів; відпрацювання механізму реагування на скарги стейкхолдерів; формування регуляторної культури (розширення навчальних програм, проведення обговорень через мережу Інтернет, групові дискусії через веб-сторінки, інформаційні листки тощо).

Секретаріат Казначейства Канади спільно з федеральним урядом та стейкхолдерами розробили стандарти перевірки якості регуляторного процесу, які містять уніфіковані процедури реагування регуляторних органів на отримані скарги, що створює можливість зробити регуляторний процес послідовним та визначати межі відповідальності окремих державних органів [5].

В аграрній сфері Канади застосовують загальні принципи регуляторної політики, як основний інструмент її реалізації використовують середньострокові (на 5 років) федеральні та місцеві програми [6].

Отже, OEM регуляторної політики в Канаді є структурованим, його елементи у сукупності дають змогу оцінювати потенційні та фактичні впливи регуляторних заходів на соціально-економічний розвиток, враховувати інтереси стейкхолдерів. Позитивний досвід формування та реалізації означеного механізму використали інші країни-члени ОЕСР, що знайшло прояв у поширенні таких типів регуляторної політики, як «якісне» та «розумне регулювання».

Узагальнюючи риси найбільш сучасного типу регуляторної політики – «розумного регулювання» в країнах-членах ОЕСР, важливо окреслити його

особливості, які полягають у застосуванні (дотриманні) під час формування OEM певних принципів та впровадженні нових інструментів і процедур.

Принципи регуляторної політики деяких країн-членів ОЕСР нами було проаналізовано та узагальнено у підрозділі 1.3 (табл. 1.5). Такі принципи, як відповідальність, прозорість, ефективність є спільними для країн-членів ОЕСР. Ці принципи використовуються як концептуальна основа при формуванні та реалізації регуляторних заходів, спрямованих на вдосконалення регуляторних умов, роблячи їх більш ефективними, дієвими, менш обтяжливими для стейкхолдерів та водночас менш витратними для держав.

Незважаючи на окремі розбіжності у визначенні змісту політики розумного регулювання, інтегральним є підхід, який визначає такі особливості цього типу регуляторної політики:

- аналіз регуляторного впливу;
- консультації зі стейкхолдерами;
- спрощення чинного регуляторного законодавства, у тому числі консолідація та кодифікація;
- вимірювання та зменшення регуляторного тягаря;
- наявність регуляторних альтернатив;
- доступ до законодавства.

Виявлені особливості обумовлені наявністю сукупності інструментів та процедур їх застосування в OEM регуляторної політики. Проаналізуємо основні інструменти та процедури OEM політики розумного регулювання.

АРВ можна розглядати, по-перше, як інструмент удосконалення процесу формування OEM; по-друге, як методику, що застосовується для оцінювання ефектів конкретних норм регулювання. АРВ є частиною загальної стратегії з підвищення якості регулювання, як це визначено у доповіді Манделькерна [8].

АРВ враховує: економічний вплив, вплив на навколишнє середовище, вплив на малі підприємства та вплив на органи держави. Не завжди державні органи враховують, як проекти законодавчих актів можуть бути забезпечені

інфорсментом, а дотримання їх вимог – бути під контролем. Але у Нідерландах розроблено «Таблицю одинадцяти» (табл. 4.1), яка дає можливість здійснювати контроль за дотриманням правил і підвищувати ймовірність виконання регуляторних заходів завдяки оцінці їх дотримання (ex ante).

Таблиця 4.1

«Таблиця одинадцяти», Нідерланди

Аспекти спонтанного дотримання	Аспекти моніторингу	Аспекти санкцій
<ul style="list-style-type: none"> - знання норм регулювання; - витрати на дотримання / вигоди від невиконання; - ступінь прийняття норм регулювання бізнесом і суспільством; - лояльність і природне дотримання регульованої форми; - рівень неформального моніторингу 	<ul style="list-style-type: none"> - ймовірність отримання інформації через неформальні канали; - ймовірність перевірки; - ймовірність виявлення; - ймовірність перевіряючого 	<ul style="list-style-type: none"> - імовірність санкцій; - тягар санкцій

Джерело: складено автором за [9, 10]

Отже, «Таблиця одинадцяти» дає змогу встановити фактори, що впливають на рівень дотримання вимог, і прогнозувати максимальний рівень саморегулювання у конкретних сферах економічної діяльності.

Особливість АРВ, як інструмента політики розумного регулювання, полягає у двоетапній процедурі його застосування: оцінка будь-яких заходів регулювання на першому етапі та оцінка на другому етапі заходів, що мають вирішальний вплив.

Оцінка впливу важлива не тільки на етапі формування (ex ante), але й після реалізації (ex post), такі оцінки передбачають проведення консультацій для отримання інформації про реакцію стейкхолдерів та внесення відповідних правок у разі необхідності в офіційні документи.

У доповіді ЄК «Внутрішня робоча інструкція з оцінки впливу» наголошується на необхідності проведення оцінок ex ante та ex post, оскільки

оцінки *ex post* допомагають виявити незаплановані наслідки регулювання, щоб змінити його там, де визначені цілі не досягаються [11].

Деякі країни у процесі запровадження АРВ змінили організаційну складову механізму регуляторної політики – від «міністеріальної» моделі до моделі Рад з оптимізації регулювання на рівні центральної влади. Цей шлях обрали як розвинуті країни (Велика Британія, Німеччина, Нідерланди, Швеція, Норвегія) і країни з перехідною економікою (Мексика, Чехія), так і організаційні структури у межах інтеграційних об'єднань країн, зокрема ЄК [12].

У ЄС створено Раду з оцінки впливу, яка складалася з представників ЄК її генеральних директоратів – ECFIN, ENV, EMPL і ENTR, під головуванням заступника генерального секретаря. Рада діяла незалежно від департаментів-розробників заходів політики і підпорядковувалася безпосередньо голові Єврокомісії. До роботи Ради залучали зовнішніх експертів. Згодом Раду з оцінки впливу було реорганізовано у Раду з регулювання із більш широкими повноваженнями, що свідчить про важливість цього інституту у проведенні політики розумного регулювання [13].

ОЕМ політики розумного регулювання містить інструменти, які дають змогу визначити ефективність діяльності окремих посадових осіб та інститутів – Ключові показники ефективності осіб, які приймають рішення (Key performance indicators) та Ім'я та сором (Name and Shame) – розкриття інформації про регуляторні провали відомств із зазначенням осіб, які відповідальні за такі рішення.

Важливе місце в OEM політики розумного регулювання посідає такий інструмент, як консультації - «організоване залучення до участі суспільства, що складається з витребування, отримання, аналізу реакції зацікавлених сторін і відповіді на неї» [14]. Ефективність консультацій залежить від інституційних факторів (наявність громадянського суспільства, культурні, національні особливості). У деяких країнах існують законодавчо визначені вимоги, що регламентують проведення консультацій. Такими вимогами є:

- критерії відбору учасників консультацій;
- мінімальні терміни для проведення консультацій.

За складом суб'єктів, що беруть у них участь, розрізняють такі види консультацій:

- консультації між органами держави на етапі міжвідомчої процедури узгодження;
- консультації зі стейкхолдерами.

Консультації є джерелом отримання інформації з економічних питань, питань сприйняття стейкхолдерами заходів регуляторної політики, що важливо при формуванні політики на подальші періоди. Тому консультації є інструментом підвищення легітимності заходів держави і довіри до цих заходів. Консультації, що мають ознаки відкритості й доступності, репрезентують інтереси у тому числі невеликих та неорганізованих груп стейкхолдерів.

ЄК запровадила «Загальні принципи і мінімальні вимоги до консультацій із зацікавленими сторонами», відповідно до яких консультації передбачають прозорість, доступність, зворотний зв'язок з учасниками і мінімальний термін на відповідь у 8 тижнів [15].

Але процедура консультацій є формальною, якщо не супроводжується оцінкою зауважень від суспільства та їх врахуванням [14].

Загальною ознакою процедур, які притаманні політиці розумного регулювання, є спрощення. Основна вимога у будь-якій процедурі спрощення полягає в тому, що всі письмові комунікації між державою і стейкхолдерами, у тому числі законодавчі акти, були б настільки прості, наскільки дозволяє предмет обговорення (що закріплює принцип доступності). Доступність норм є найважливішим елементом прозорості і відкритої регуляторної політики.

Спрощення регуляторних процедур забезпечене використанням низки інструментів:

- Звичайний юридичний запис (Plain legal writing) передбачає, що кінцеві адресати регулювання (end users) зможуть зрозуміти регуляторні вимоги і

дотримуватися їх, оскільки текст законодавчого акту зрозумілий, послідовний, добре структурований і відповідає найкращим практикам національної нормотворчості. Так, Plain Writing Act of 2010 (США) покладає обов'язок із контролю зрозумілості мови у федеральних інституціях на Управління АРВ Білого Дому (OIRA) [16].

- Загальні дати впровадження (Common Commencement Dates) передбачає встановлення фіксованих дат для набуття чинності новими законодавчими актами, вимоги яких впливають на бізнес (наприклад, 2 рази на рік), відповідно публікація законодавчих актів має відбуватися не пізніше ніж за 3-6 місяців до набрання офіційним документом чинності, що дає змогу стейкхолдерам підготуватися до виконання вимог. Поза встановленими датами можуть набувати чинності деякі офіційні документи як виняток (наприклад, пов'язані з надзвичайними ситуаціями).

- Стандартна модель витрат (Standard cost model) дає змогу аналітично розмежувати регуляторний вплив на змістову та інформаційну частини, деталізувати оцінку на рівні окремої компанії, розділити регулювання на елементи, витрати виконання яких можна оцінити. Отримана оцінка витрат для однієї «усередненої», типової компанії множитья на адресатів регулювання, на яких воно має вплив.

Значну частину законодавства ЄС становлять директиви, які вимагають від країн ЄС досягнення певного результату без нав'язування засобів його досягнення. Отже, переважну більшість регуляторного навантаження формують національні уряди, тому на них покладається відповідальність за те, щоб регуляторні процедури були ефективними і необтяжливими.

Необхідно зазначити, що зміни регуляторного навантаження можуть бути викликані різними факторами:

- по-перше, результатом трансформацій соціально-економічної системи. Як це було в країнах Центральної і Східної Європи [9];

- по-друге, перенесенням положень законів ЄС (*acquis communautaire*) до національного законодавства. Швидкі темпи імплементації нових законодавчих актів, з безліччю поправок, ускладнили розуміння їх змісту. Проблеми набули актуальності для країн Центральної та Східної Європи, у тому числі України.

Підтвердженням загального тренду – Спрощення – стала імплементація в ОЕМ регуляторної політики програми Регуляторної діяльності ЄК та її ефективності (REFIT), яка враховує пропозиції і дає рекомендації щодо спрощення формальних правил, і програми Спрощення (SimpReg), яка поширюється на всі сфери європейського регулювання [17, 18].

Тренд спрощення проявляється і у розподілі повноважень між органами ЄС, національними урядами і державними органами на регіональному рівні, що на практиці реалізується через такі принципи регуляторної політики, як субсидіарність (не потрібно втручання органів ЄС, якщо питання може бути вирішено на рівні країн-членів) і пропорційність (заходи ЄС не повинні перевищувати того, що необхідно) [19]. У липні 2018 р. Голові ЄК буде надано пропозиції та рекомендації щодо найкращого застосування цих принципів.

Новітніми формами спрощення ОЕМ регуляторної політики, які використовує ЄК, є:

- скасування законодавчих норм, які втратили практичну цінність;
- кодифікація норм (зведення початкового законодавчого акту, а також всіх подальших актів, які вносять правки до нього, в єдиний новий текст закону).

Інструментами, які дають можливість реалізовувати сучасну політику розумного регулювання, є:

- Один за один, один за два (*One-in, One-out / One-in, Two-out*), що означає не-збільшення навантаження на бізнес: введення нової регуляторної норми повинно як мінімум удвічі скорочувати витрати для бізнесу;
- Закон припинення дії (*law termination*) – розчищення корпусу актів від «мертвих» норм;

- Оцінка законодавчих норм після впровадження (ex-post evaluation of legislation) – експертиза чинних законодавчих актів, оцінка їх фактичного впливу на регуляторне середовище та поведінку стейкхолдерів;

- мораторій на введення норм, які погіршують становище (переважно малого і середнього) бізнесу.

Процедурні новації спрощення полягають у застосуванні альтернатив класичним нормам регулювання. Альтернативи традиційному регулюванню мають такі форми:

- більш гнучкі заходи традиційного регулювання, регулювання на основі ефективності та стимулювання, що дає можливість суб'єкту, на поведінку якого регулювання розповсюджується, розробити власний підхід до досягнення бажаних результатів (виконання вимог техніки безпеки, гігієни праці, екологічних вимог щодо викидів);

- сорегулювання і саморегулювання, наприклад кодекси поведінки, за виконання яких відповідає окрема сфера, галузь тощо;

- модифікація прямих методів у напрямі привнесення до них ринкових елементів (ліцензії з правом переуступки, періодичні аукціони на надання громадських послуг);

- інформаційний підхід: для досягнення суспільних цілей використовують навчання і переконання (магістерські програми з економіки, права, держуправління, тренінги / підвищення кваліфікації держслужбовців), обов'язкові обсяги інформації, що надається урядом; вимоги до звітності; рекламні кампанії;

- відсутність заходів, наприклад, можливість не вживати жодних дій.

Процедурні новації у вигляді застосування альтернатив нормам регулювання знайшли практичне втілення у переглянутій ЄК методиці АРВ. ЄК керується принципом, що, перш за все, потрібно оцінювати альтернативні підходи до класичного регулювання, застосовувати регуляторні альтернативи

без шкоди для положень договору ЄС та пріоритетів обраного курсу політики об'єднання [7].

Необхідно зазначити, що аналоги окремих інструментів, процедур, які притаманні політиці розумного регулювання та мають ознаки спрощення, запроваджені і в Україні: у щорічних Звітах Державної регуляторної служби України аналізується стан дотримання органами влади основних принципів державної регуляторної політики, результати дерегуляції у сфері господарської діяльності, викладено питання ліцензійної та дозвільної сфер, а також інформацію про напрями реформування сфери нагляду (контролю), визначаються пріоритети роботи на наступний рік [20].

4.2. Регуляторна політика США як чинник розвитку аграрної сфери

Загальний внесок аграрної сфери у ВВП США становить понад 5 % (у грошовому вимірі у 2015 р. 992 млрд дол. США) [21]. Поряд із безпосередньо сільським господарством враховується внесок суміжних видів економічної діяльності, а також тих, у яких використовується сільськогосподарська сировина. Безпосередньо фермерські господарства створюють близько 1 % ВВП (136,7 млрд дол. США у 2015 р.) [21].

Законодавчий фундамент функціонування аграрної сфери США визначений розділом 7 Кодексу США [22]. Основу інституційної матриці аграрної політики в США закладає Сільськогосподарський акт. Аграрна політика (сільськогосподарська політика) має п'ятирічний законодавчий цикл. В окремих випадках (програми зі зберігання продукції, розвитку сільських регіонів) положення нового законопроекту замінюють положення чинного Акту. В інших випадках положення нового законопроекту змінюють мову нормотворчості, у тому числі й у інших законах, що регулюють аграрну сферу (безпека продуктів харчування, органічне виробництво, використання пестицидів, страхування врожаю, торгівля, кредитування, дослідження) [23].

Але в обох випадках положення попереднього законодавства, що не змінені новим Сільськогосподарським актом, є чинними. З 1930-х років було прийнято 17 Сільськогосподарських актів (2014, 2008, 2002, 1996, 1990, 1985, 1981, 1977, 1973, 1970, 1965, 1956, 1954, 1949, 1948, 1938 і 1933 рр.). За часів Великої депресії правові засади оперування держави на аграрних ринках сільськогосподарської продукції та підтримки фермерів встановили Сільськогосподарський маркетинговий акт 1929 р. (Agricultural Marketing Act) та прийнятий в русі Нового курсу Акт пристосування сільського господарства 1933 р. (Agricultural Adjustment Act). У 1937 р. приймається Акт сільськогосподарських маркетингових угод (Agricultural Marketing Agreement Act) та вводиться підтримка цін на продукцію фермерів. Сільськогосподарськими актами 1960-х рр., коли постала необхідність у стимулюванні попиту на сільськогосподарську продукцію, було введено програми продовольчих талонів, безкоштовних шкільних сніданків (Food and Agricultural Acts 1962 р., 1965 р., Food Stamp Act 1964 р.). Особливу увагу у зв'язку із потребою в розширенні попиту на сільськогосподарську продукцію в Сільськогосподарських актах у 70-ті роки ХХ ст. приділяли заходам, спрямованим на доступність продовольства на внутрішньому ринку, освоєнню закордонних ринків та стимулюванню експорту сільськогосподарської продукції.

Сільськогосподарськими актами 1981 р., 1985 р. були передбачені різноманітні форми підтримки фермерів, зокрема, заставні позики, компенсаційні платежі, контроль за посівними площами, виплати фермерам у разі стихійного лиха, формування фермерських резервів, також підвищення цінової підтримки у випадку ембарго на експорт американської сільськогосподарської продукції, експортні субсидії.

Сільськогосподарський акт 1996 р. (Federal Agricultural Improvement and Reform Act) було названо як такий, що орієнтує фермерів на ринкові сигнали. Та вагомість державної підтримки залишалася значною. За розрахунками на

підставі збірників із сільськогосподарської статистики Міністерства сільського господарства США прямі державні виплати в чистому фермерському доході становили у 1999 р. – 45,1 %, у 2000 – 46,8 % [23].

У 2002-2007 рр. у США державні програми для фермерів застосовувалися відповідно до положень Акту фермерської безпеки та розвитку інвестування в сільській місцевості 2002 р. (Farm Security and Rural Investment Act). Сільськогосподарський акт 2008 р. за актуальними акцентами в аграрній політиці, яку він запроваджував, було названо актом продовольства, консервації та енергії (Food, Conservation, and Energy Act), та ним на визначені цілі було передбачено виділити 288 млрд дол. [24]. При тому, що рівень державної підтримки фермерів, оцінений за показником PSE, знизився у 2013 р. до 7,3 % (у 2003-2005 р. він становив 29 %) [23], цьому сприяли не лише зміни акцентів у державній аграрній політиці, вплив політики СОТ, спрямованої на лібералізацію торгівлі сільськогосподарською продукцією, тиск з боку конкурентів, проблеми збалансування федерального бюджету, а й сприятлива для фермерів динаміка цін на ринках сільськогосподарської продукції.

У лютому 2014 р. був підписаний та набрав чинності Фермерський акт (2014 Farm Act), чинність якого передбачена до кінця 2018 р. Фермерський акт 2014 р. (P.L. 113-79) містить такі розділи:

Розділ I. Товарні програми, які забезпечують підтримку виробництва основних с.-г. культур (зернові, бобові, цукор, молочні продукти), а також допомогу на випадок стихійних лих.

Розділ II. Збереження: заохочує екологізацію сільськогосподарського виробництва та управління за допомогою програм виходу на пенсію і / або скорочення сільськогосподарських угідь.

Розділ III. Торговля: забезпечує підтримку експортних програм США і міжнародних програм продовольчої допомоги.

Розділ IV. Харчування: надає допомогу для домогосподарств із низьким доходом через програми, у тому числі Програму допомоги за додатковими видами харчування (SNAP).

Розділ V. Кредит: пропонує прями державні позики фермерам і власникам ранчо і гарантії за кредитами приватних кредиторів.

Розділ VI. Розвиток сільських районів: підтримка програм розвитку сільського бізнесу і розвитку сільських громад.

Розділ VII. Дослідження, розвиток і пов'язані з цим питання: містить програми досліджень.

Розділ VIII. Лісове господарство: підтримує програми управління лісовим господарством, що здійснюються Службою лісів Міністерства сільського господарства США.

Розділ IX. Енергетика: заохочує розвиток систем поновлюваних джерел енергії в господарствах і громадах за допомогою різних програм, включаючи гранти і гарантії за кредитами.

Розділ X. Садівництво: підтримує виробництво фруктів, овочів, горіхів дерев, квітництва, декоративних рослин.

Розділ XI. Страхування сільськогосподарських культур призначене в основному для покриття втрат від стихійних лих, в той час як програми з Розділу I («сільськогосподарські програми») передбачають виплати фермерам, коли ціни падають нижче від встановлених законом мінімумів або коли дохід від врожаю є низьким порівняно з попередніми періодами.)

Розділ XII. Різне: охоплює інші види програм і допомоги, включаючи виробництво худоби та птиці [25].

Отже, Розділи цього Акту регулюють взаємовідносини держави, виробників і споживачів сільськогосподарської продукції і продовольства у сферах виробництва товарної сільськогосподарської продукції, торгівлі, консервації земель, кредитного забезпечення, харчування, розвитку сільських територій, наукових досліджень і дорадництва, лісового господарства,

енергозабезпечення, садівництва, страхування в рослинництві, органічного сільського господарства.

На реалізацію заходів цього Сільськогосподарського Акту плановані витрати становили 489 млрд дол. США (майже 98 млрд доларів щорічно) [24], з яких 80 % – призначені для продовольчих програм (SNAP), 8 % – для програм страхування у сільському господарстві, 5 % – на товарні програми (підтримки виробництва певних видів сільськогосподарської продукції), решта – на інші програми (рис. 4.1).

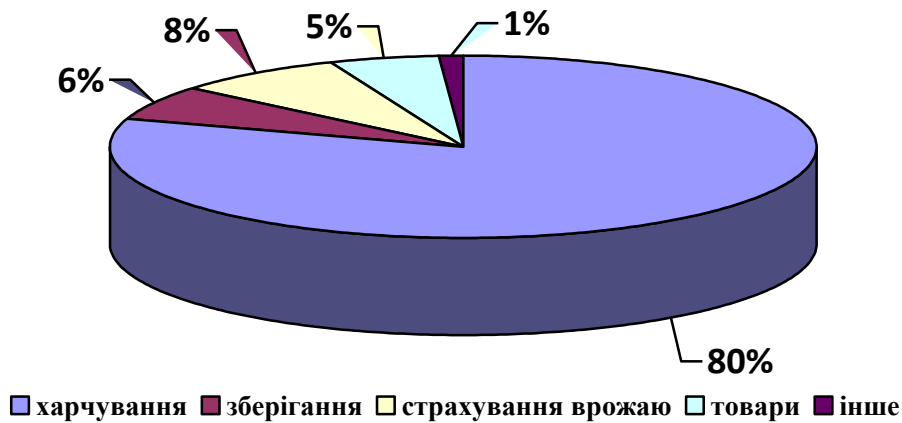


Рис. 4.1. Прогнозовані витрати за Сільськогосподарським актом США 2014 року, 2014 -2018 рр.

Джерело: [26]

Відповідно, на чотири розділи припадає 99 % планованих видатків (продовольчі програми, підтримка виробництва певних видів та зберігання сільськогосподарської продукції, страхування врожаю). Фінансування програм за всіма іншими напрямками становило 1 % від загальної суми планованих видатків. Незважаючи на відносно малу частку даної категорії видатків, їх фінансування в абсолютному вимірі у межах Сільськогосподарського Акту 2014 р. було збільшено порівняно із обсягами фінансування, визначеними попереднім Сільськогосподарським актом (2008).

За роки, що минули після прийняття Сільськогосподарського акту і в рамках його поточних процедур, Бюджетне управління Конгресу оновило

прогнози державних видатків з урахуванням динаміки макроекономічних індикаторів розвитку економіки США та фактичного виконання заходів, передбачених Програмами Сільськогосподарського акту (2014).

Оновлені прогнози на 2016-2018 фінансові роки відображають ціни, нижчі за очікувані, на момент ухвалення Акту та менші обсяги фінансування за програмами SNAP. Плановані, фактичні витрати і різницю між ними за основними програмами у межах розділів Сільськогосподарського акту (2014 р.) на серпень 2016 р. наведено у таблиці 4.2.

Таблиця 4.2

**Витрати за програмами Сільськогосподарського акту США 2014 р.,
млрд дол. США**

Програми	Лютий 2014		Серпень 2016	
	План	Частка, %	Факт	Різниця
Харчування	390,650	79,9	366,714	-23,936
Страховання врожаю	41,420	8,5	37,053	-4,367
Зберігання	28,165	5,8	24,251	-3,914
Товари	23,555	4,8	38,439	+14,884
Проміжна сума	483,789	99,0	466,457	-17,332
Торгівля	1,782	0,4	1,489	-0,292
Допомога незаможним	1,544	0,3	-	-
Садівництво	0,874	0,2	-	-
Дослідження	0,800	0,2	-	-
Енергія	0,625	0,1	-	-
Розвиток сільської місцевості	0,218	<0,1	-	-
Лісове господарство	0,008	<0,1	-	-
Кредити	-1,011	-0,2	-	-
Всього	488,629	100,0	-	-

Джерело: [27]

Як свідчить порівняльний аналіз планованих і фактичних витрат за основними програмами у межах розділів Сільськогосподарського акту, в оновлених прогнозах (на серпень 2016 р.) витрати на продовольчі програми SNAP визначалися на 24 млрд дол. США менше, ніж очікувалося у 2014 р. (-6%), витрати на страхування сільськогосподарських культур – менше на

4,4 млрд дол. США (-11 %), а витрати на охорону навколишнього середовища становлять менше на 4 млрд дол. США (-14%). Водночас, платежі фермерам на підтримку виробництва с.-г. продукції, страхування врожаю планувалося збільшити на 15 млрд дол. США через зниження цін на сировинних ринках. Скореговане фінансування чотирьох основних розділів Сільськогосподарського акту (2014) становить 466 млрд дол.США, що на 17 млрд дол. менше, ніж планувалося при прийнятті (- 4 %).

Запропоноване розмежування процесів формування та реалізації OEM регуляторної політики з метою підвищення ефективності дії означеного механізму обумовлює доцільність здійснення аналізу означених процесів в аграрній сфері США.

Розроблення та прийняття Сільськогосподарського акту відбувається у два етапи. Проект Сільськогосподарського акту включає програми в двох категоріях витрат: обов'язкові і дискреційні. Програми з обов'язковими витратами діють як державна допомога та фінансуються з використанням багаторічних бюджетних кошторисів (базового рівня), коли закон прийнятий. Програми з дискреційними витратами дозволені для застосування, але їх фінансування не передбачено законопроектом, вони підлягають щорічним асигнуванням. Хоча обидва типи програм важливі, обов'язкові програми домінують в обговореннях проекту Сільськогосподарського акту. При прийнятті у лютому 2014 р. проекту Сільськогосподарського акту Бюджетне управління Конгресу підрахувало, що загальна вартість обов'язкових програм в законопроекті становитиме 489 млрд дол. США за п'ять років FY2014-FY2018 (FY – фіскальний рік) (табл. 4.2).

Процес розроблення починається за рік або два до закінчення терміну дії чинного Акту, при цьому стейкхолдери висловлюють думки і пропозиції на слуханнях у Конгресі, через засоби масової інформації, на прямих зустрічах з членами комітетів із сільського господарства як в Палаті представників, так і в Сенаті. Коли комітети з сільського господарства починають розглядати

конкретні положення нового законопроекту, Комітет з питань бюджету Палати представників встановлює бюджет для нового законопроекту. Відповідно до правил Конгресу, будь-які додаткові витрати повинні фінансуватися скороченням інших видатків бюджету або збільшенням податків. Незалежні паралельні процеси починаються в Палаті представників і в Сенаті. Комітети із сільського господарства в обох палатах обговорюють законодавчі пропозиції окремо і визначають компромісні положення, на які може погодитися більшість членів їх комітету. Як тільки комітети затверджують свої законопроекти, вони подають їх у відповідні палати для розгляду. Продовжуючи паралельні процеси, Палата і Сенат обговорюють поправки й альтернативні пропозиції до законопроектів у відповідних комітетах, доки не досягнуть компромісу. Коли кожна палата передала свою власну версію проекту Закону, керівництво Палати представників і Сенату призначають членів спільного комітету для обговорення єдиного законопроекту, який може бути схвалений обома рівнями, а потім поданий на підпис Президенту. Процес проілюстрований на рисунках 4.2, 4.3.

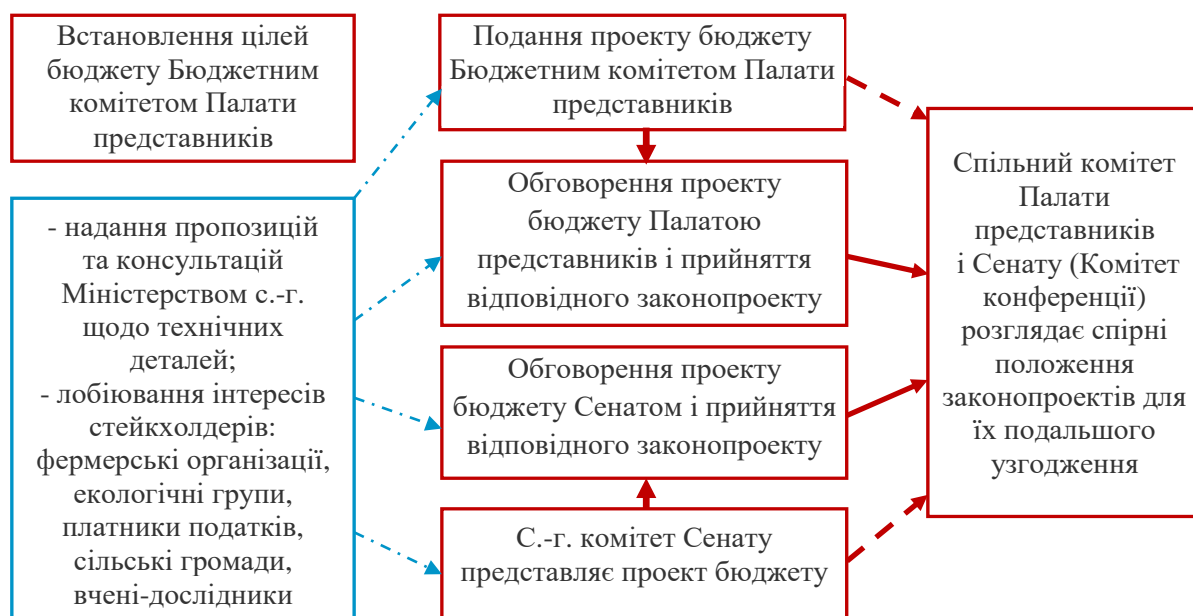


Рис. 4.2 Процес формування Сільськогосподарського акту США

Джерело: [30]

Комітет конференції повинен обговорити компромісний законопроект, який може бути прийнятий без поправок обома палатами. Після проходження як у Палаті, так і в Сенаті, Президент може або підписати законопроект або накладити на нього вето. Якщо накладено вето, законопроект повертається до Конгресу, де він повинен отримати більшість у дві третини голосів у кожній палаті, щоб стати законом без підпису Президента.



Рис. 4.3. Процес ухвалення Сільськогосподарського акту США

Джерело : [30]

Після набуття чинності Сільськогосподарського акту відповідальні департаменти і відомства повинні сформулювати правила і положення, які конкретизують умови його реалізації.

Отже, особливостями Сільськогосподарських актів як правової основи аграрної політики в США є, по-перше, всебічність, тобто вони охоплюють різні напрями державного регулювання сільського господарства. По-друге, періодичність прийняття та розрахованість дії на певний період (останнім часом на 5-6 років), що дає можливість привести систему державного регулювання у відповідність до змін у розвитку країни, її аграрної сфери, тенденцій на світових ринках та одночасно забезпечити стабільність та прогнозованість умов регулювання. По-третє, заходи держави, що передбачені Сільськогосподарськими актами, є узгодженими між собою та з

іншими офіційними актами. По-четверте, використання під час розроблення новітніх інструментів регуляторної політики (зрозуміла мова нормотворчості). Концепція багатофункціональності аграрної сфери одержала інституційне закріплення у законодавчому визначенні екологічних вимог щодо діяльності стейкхолдерів та регламентації трудових відносин в аграрній сфері США.

Контроль за дотриманням правил, що регулюють трудові відносини США, здійснює Національний інститут безпеки та гігієни праці (NIOSH), який має можливість проведення незалежних науково обґрунтованих оцінок ефективності заходів державної політики.

Державна регуляторна політика враховує такі особливості аграрної сфери:

- використання природних ресурсів та взаємодію з ними, що обумовлює розосередженість і розрізненість товаровиробників;
- переважання невеликих сімейних підприємств, багато з яких працюють неповний робочий день або активні лише на сезонній основі.

Фактором, що ускладнює реалізацію регуляторної політики, є наявність значної кількості серед працівників за наймом іммігрантів, які не мають права на роботу в США (немає точної статистики щодо кількості таких робітників, Комісія США із сільськогосподарських працівників оцінює їх у 2,5 млн осіб) [28].

До прийняття Закону у 1970 р. (29 USC 651-678) федеральна політика із безпеки праці була обмеженою та базувалася на Законі про справедливі трудові стандарти 1938 р. (FLSA, 29 USC 201-219), після ухвалення Закону 29 USC 651-678 було створено регуляторний орган – Управління із безпеки та гігієни праці (OSHA), але згодом Конгрес звільнив невеликі ферми від юрисдикції OSHA і NIOSH. Водночас і законодавство (Національний закон про трудові відносини, 1935, 29 USC 151-169), що закріплює права

найманих працівників та самозайнятих на участь в акціях на підтримку власних позицій, не поширюється на найманих працівників аграрної сфери.

Діяльність Федерального управління умовами на робочому місці (FLSA) поширюється на фермерські підприємства, у яких річний обсяг продажів є не меншим за 500 тис. дол. США, та на підприємства, де є робітники, зайняті у торгівлі або виробництві товарів на продаж [29].

Понад $\frac{1}{4}$ фермерських господарств США (27 %) використовують працю найманих робітників, але тільки в 11 % господарств річна виручка від реалізації сільськогосподарської продукції дорівнює або перевищує 500 тис. дол. США [30]. Таким чином, майже 89 % фермерських господарств звільнені від регулювання з боку FLSA на підставі означеного критерія. Звільнення значної частини невеликих фермерських господарств від регулювань FLSA й OSHA пояснювалося тим, що регуляторні інститути таким чином намагалися зменшити для фермерів надмірний регуляторний тягар: на час прийняття Закону (1938 р.) невеликі фермерські господарства були основними постачальниками с.-г. продукції. Але згідно з результатами перепису 2002 р., на 6,7 % фермерських господарств припадало 75 % від загального обсягу продажів с.-г. продукції. Отже, концентрація у сільському господарстві США посилюється, частка невеликих фермерських господарств у загальному обсязі продукції с.-г. зменшується [30].

Незважаючи на чітке визначення фермерських господарств, на які поширюється федеральне регулювання щодо використання трудових ресурсів, регулювання трудових відносин в аграрній сфері на федеральному рівні порівняно з іншими секторами економіки має додаткові винятки:

- дозвіл на роботу дітей віком від 14 до 15 років на необмежений час протягом післяшкільних годин. Аналогічним чином, «неповнолітні, які молодше від 16 років, можуть виконувати будь-яку сільськогосподарську працю, в тому числі займатися сільськогосподарськими професіями, які визначено як небезпечні, у будь-який час, у тому числі в шкільні години» [29];

- право на одержання понаднормових компенсацій не поширюється на працівників, зайнятих у сільському господарстві;

- федеральне законодавство про мінімальну заробітну плату поширюється на ті категорії фермерських господарств, які протягом календарного кварталу попереднього року використовували робочу силу протягом 500 робочих годин або більше, й тільки у разі якщо ці господарства не можуть бути виключені із сфери дії законодавства відповідно до інших положень закону.

За наявності таких особливостей регуляторної політики в аграрній сфері на федеральному рівні важливо, що у випадку, коли законодавство штату, що регулює умови праці, відрізняється від федерального закону, застосовується закон, який забезпечує більший захист найманого працівника.

Таким чином, наприклад, у Каліфорнії (одному з найбільших штатів за обсягами виробництва с.-г. продукції та кількістю зайнятих в аграрній сфері) на невеликі ферми (з кількістю найманих робітників менш ніж 10 осіб), відповідно до федерального закону OSHA, не поширюється обов'язкове дотримання правил безпеки праці, як в інших галузях, але закон Каліфорнії не звільняє зазначені господарства від дотримання таких правил (Каліфорнійський відділ охорони праці Cal/OSHA). Законодавство штату також зобов'язує потенційних (неповнолітніх) працівників надавати роботодавцям дозволи на роботу, які підписані як місцевою шкільною владою, так і батьками. Також у Каліфорнії Законодавчо встановлено мінімальну заробітну плату найманих працівників в аграрній сфері та виплату понаднормових в 1,5 раза більше від звичайної ставки заробітної плати.

Проведений аналіз інституцій, які визначають формальні правила взаємодії стейкхолдерів аграрної сфери і держави, свідчить, що ефективність регулювання трудових відносин забезпечується вертикальним закріпленням, розподілом та узгодженістю регуляторних повноважень на

федеральному рівні і рівні штатів. Регуляторний вплив держави здійснюється через адміністрування податків. Фермери, як і інші платники податків, на федеральному рівні сплачують прибутковий податок, соціальні внески, податки на самозайнятість і податки на нерухомість. На державному та місцевому рівнях найбільш значними є податки на майно і дохід, інші податки (акцизи, корпоративні прибуткові податки, податки з роздрібного продажу) не поширюються на переважну більшість фермерів. На фермерів поширюються як загальні податкові положення, так і положення, спеціально призначені для фермерів. Положення Федерального закону про прибутковий податок дозволяють платникам податків зменшувати податкові зобов'язання [31].

При визначенні виплат прибуткового податку враховується валовий дохід фермера, який включає суми, отримані в грошовій та негрошовій формах, у тому числі грошові надходження або вартість матеріалів та послуг, які фермер отримує від держави за державними програмами (виняток становлять кошти, отримані в межах програм збереження, рекультиваци тощо) [32].

Фермер має право відняти з валового доходу необхідні витрати на ведення господарської діяльності. Також фермеру надається можливість розраховувати та сплачувати податок на дохід у поточному році шляхом усереднення за попередній трирічний період. Усереднення доходу може привести до зниження податку, якщо дохід фермера в поточному році високий, а його оподатковуваний дохід за один або декілька з трьох попередніх років був низьким.

Отже, податкове законодавство США враховує особливості відтворення в аграрній сфері (переважно через визначення бази оподаткування), але не містить спеціальних податкових пільг, державна підтримка переважно є прямою і визначається Сільськогосподарським актом.

Регуляторні повноваження щодо аграрної сфери має Агентство охорони навколишнього середовища, яке визначає як загальні правила здійснення економічної діяльності, так і ті, що регулюють безпосередньо діяльність в аграрній сфері.

Загальні формальні правила та формальні правила, що регулюють діяльність безпосередньо в аграрній сфері, наведено у таблиці 4.3.

Таблиця 4.3

Загальні та спеціальні правила США, що регулюють діяльність в аграрній сфері

Загальні правила	Спеціальні правила
<ul style="list-style-type: none"> – Закон про чисту воду (CWA) / Закон про безпечну питну воду (SDWA); – Федеральний закон про боротьбу з інсектицидом, фунгіцидом і родентицидом (FIFRA); – Закон про збереження та відновлення ресурсів (RCRA); – Комплексний закон про охорону навколишнього середовища, компенсації і відповідальності (CERCLA / Superfund); – Закон про чисте повітря (CAA); – Закон про надзвичайне планування і право на знання суспільства (EPCRA) 	<ul style="list-style-type: none"> – Сільське господарство: закони і правила, які застосовуються в сільськогосподарській діяльності, фермерській діяльності залежно від роду занять; – Сільське господарство: закони і правила, які застосовуються сільськогосподарською діяльністю відповідно до Статуту; – Пасовища, перелоги: закони, правила, політика та управління

Джерело: [33]

На Федеральному рівні інститутом формування та реалізації регуляторних заходів в аграрній сфері є Міністерство сільського господарства, організаційну структуру якого наведено на рисунку 4.4.

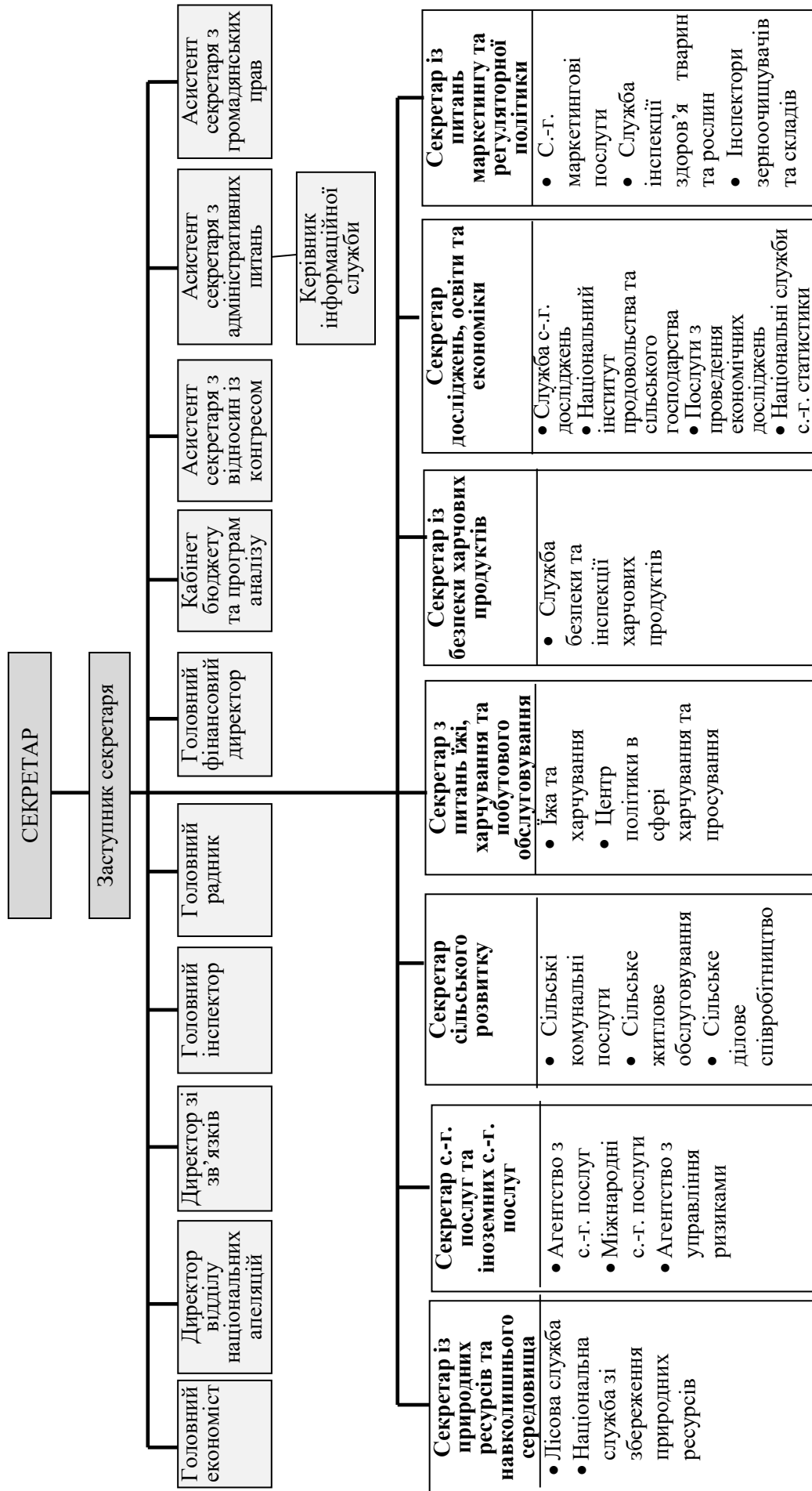


Рис. 4.4. Структура Міністерства сільського господарства США

Джерело: [30]

Отже, організаційна структура Міністерства сільського господарства США є усталеною (не зазнає суттєвих змін понад 20 років, останні організаційні зміни відбулися у 1994 р. на підставі Закону про реорганізацію Міністерства сільського господарства від 1994 р. (P.L. 103-354.) [30], забезпечує реалізацію заходів, визначених на інституційному рівні Сільськогосподарським актом, має як підрозділи, що виконують функції з практичної реалізації регулюючих заходів, так і підрозділи, які виконують комплекс дослідницьких заходів. Ефективність діяльності Міністерства забезпечується узгодженістю роботи підрозділів, наявністю прямих та зворотніх зв'язків (результати наукових досліджень враховуються у практичній діяльності, яка в свою чергу створює інформаційне підґрунтя для формування нових та корегування існуючих методів впливу на аграрну сферу).

Процедурою, що підвищує ефективність OEM регуляторної політики в аграрній сфері, є моніторинг діяльності Міністерства із складанням щорічного звіту. Звіт має 38 показників ефективності діяльності Міністерства в цілому, які охоплюють показники діяльності служб та агенцій. У 2016 фінансовому році з 38 показників інформація була надана за 35, з яких: 26 (74 %) досягли або перевищили цільові показники; 9 (26 %) не досягли планованих результатів. 3 показники були відстрочені [21].

Як приклад звітування підрозділів Міністерства наведемо звіт Агенції сільськогосподарського обслуговування Farm Service Agency (FSA), яке є провідним суб'єктом регуляторної політики за напрямом кредитування фермерських господарств. Частина звіту, що містить плановані та фактичні показники діяльності Агентства, наведено у таблиці 4.4.

У наступні періоди (2018) Агенція планує продовжувати заходи за цими напрямками, покращити якість інформації щодо діяльності ферм (організація, місцерозташування, партнери, ведення бухобліку, дані про посівні площі).

Таблиця 4.4

**Плановані та фактичні показники діяльності Агенції
сільськогосподарського обслуговування Міністерства сільського
господарства США (Farm Service Agency) у 2012-2018 рр.**

Щорічні показники ефективності і тенденції	2012	2013	2014	2015	план 2016	факт 2016	Оцінка результату 2016	план 2017	план 2018
Соціально незахищені фермери, % осіб, що отримують фінансову допомогу від Міністерства	13,3	13,6	14,2	15,0	14,0	15,9	перевищив	14,1	15,2
Фермери-початківці, які фінансуються Міністерством	68,8	70,0	79,2	85,6	76,5	95,5	перевищив	77,5	88,0
Резервна програма збереження відновлених площ водних угідь (млн акр)	2,29	2,09	2,00	1,93	1,9	2,09	перевищив	1,90	1,90

Джерело: [21]

Ще одним прикладом моніторингу діяльності підрозділу Міністерства є звіт Закордонної сільськогосподарської служби (Foreign Agricultural Service (FAS)), частину якого наведено у таблиці 4.5.

Таблиця 4.5

**Показники ефективності діяльності Закордонної
сільськогосподарської служби США (Foreign Agricultural Service (FAS))**

Щорічні показники ефективності і тенденції	2012	2013	2014	2015	план 2016	факт 2016	результат 2016	план 2017	план 2018
Збільшення експорту с.-г. продукції, внаслідок усунення експортних бар'єрів та врегулювання торговельних суперечок, щодо виконання торговельних правил SPS і ТВТ (млрд дол. США)	3,7	3,8	6,4	3,6	4,1	5,0	перевищив	3,8	3,8

Джерело: [21]

Як основний показник ефективності діяльності Закордонна сільськогосподарська служба визначає динаміку обсягу експорту с. -г.

продукції. Для збільшення обсягів експорту Служба підтримує довгострокові відносини із іноземними партнерами, так, розглянуто понад 2000 нормативних вимог, які мають суттєвий вплив на експорт с.-г. продукції зі США, з боку інших держав та спрямувано коментарів щодо 315 із них до СОТ. Важливою складовою процедури перемовин, як і в цілому у перемовинах в межах СОТ, є здатність наполягати на доцільності та взаємовигідності пропонованих заходів.

На федеральному рівні Закордонна сільськогосподарська служба взаємодіє з іншими інститутами, що мають регуляторні повноваження стосовно експорту с.-г. продукції. Одним з показників ефективності діяльності Закордонної сільськогосподарської служби є динаміка вартості експорту с.-г. продукції як результату участі у міжнародних виставках.

Таблиця 4.6

Експорт сільськогосподарської продукції США, млрд дол. США

Показники ефективності	2012	2013	2014	2015	план 2016	фактичний результат 2016	результат 2016	план 2017	план 2018
Вартість експорту сільськогосподарської продукції в результаті участі в зарубіжній торгівлі продуктами харчування та сільськогосподарською продукцією	1,46	1,48	1,50	1,52	1,58	1,28	нижче від планованого	1,50	1,52

Джерело: [21]

У 2016 р. діяльність Служби відповідала планованому показнику, окрім констатації факту, наведено причини такого становища. Плани діяльності містять не тільки цільові показники (показник на 2018 р. становить 1,52 млрд дол. США), але й шляхи їх досягнення, зокрема:

- надання стейкхолдерам інформації щодо ринкової кон'юнктури, яка необхідна для розроблення успішних ринкових стратегій;
- підтримка продажів через кредитні гарантії та іншу стратегічну маркетингову підтримку;

- реалізація розширеної Програми гарантування фінансування (надання кредитних гарантій для поліпшення або створення об'єктів, пов'язаних із сільським господарством, на ринках, що розвиваються, де попит може бути обмежений через недостатні можливості зберігання, переробки);

- підтримка 25 міжнародних торгових виставок;

- орієнтація на ринки країн, що мали у 2016-2017 рр. високі темпи економічного зростання, низькі бар'єри для торгівлі або інші відповідні ринкові умови, які стимулюють експорт с.-г. продукції США.

Міністерство Сільського господарства США планує удосконалювати систему прогнозування та оцінки ризиків. Планування діяльності здійснюється на середньострокову перспективу, моніторинг результатів діяльності міністерства здійснюється із використанням системи показників, які дають змогу оцінити діяльність інституту в цілому та його конкретних підрозділів. Така система допомагає визначити резерви та сконцентрувати зусилля на тих напрямках, за якими фактичні показники регуляторної політики не досягли планованих.

4.3. Регуляторна політика країн ЄС в аграрній сфері

Сільські території займають понад 77 % площі ЄС (с.-г. угіддя – 47 %, ліси – 30 %). Відповідно до інформації Євростату, кількість фермерів, зайнятих повний робочий день, становить 12 млн осіб. Середній розмір земельних угідь ферми становить 15 га (у США 2 млн фермерів і середній розмір ферми 180 га), 15 млн с.-г. та переробних підприємств забезпечують 46 млн робочих місць та 6 % ВВП ЄС [34]. Згідно із концепцією багатофункціональності, сільське господарство задовольняє потреби споживачів у продуктах харчування (наявність, ціна, різноманітність, якість, безпека), бере участь в охороні навколишнього середовища, надає фермерам можливості отримувати доходи.

Сільське господарство, на відміну від інших секторів, які регулюються переважно на національному рівні, підтримується на рівні ЄС, що обумовлено особливостями здійснення економічної діяльності та роллю с. г. у забезпеченні умов сталого розвитку.

Інвестиції фермерів в аграрну сферу мають тривалі строки окупності та перебувають під впливом не тільки економічних, але й таких факторів, які фермери не можуть контролювати. Ціни на с.-г. продукцію (на виході з ферми) становлять незначну частку ціни, яку споживачі сплачують за продукти харчування. Вартість зернових становить 5 % від ціни буханки хліба, і зростання споживчих цін не означає, що доходи фермерів збільшуються. В останні роки зростають витрати фермерів. Так, рахунки за електроенергію фермерських господарств збільшилися на 223 %, ціни на добрива – на 163%. Водночас ціни на с.-г. продукцію в середньому зросли на 50 % [35]. Стандарти якості і безпечності с.-г. продукції у ЄС одні з найжорсткіших у світі, що також збільшує витрати виробництва. Водночас, ЄС має найбільший рівень захисту власних виробників с.-г. продукції.

Підтримка с.-г. виробників забезпечує доступність продуктів харчування на території ЄС (сучасне домогосподарство ЄС витрачає 15 % свого бюджету на продукти харчування, що вдвічі менше, ніж у 1960 р.), з іншого боку, забезпечує надання суспільних благ у формі охорони навколишнього середовища.

Більш ніж п'ятдесятирічний досвід проведення Спільної аграрної політики (САП) можуть використовувати інші країни, що імплементують симбіоз ринкового і державного механізмів координації процесів в аграрній сфері. Крім того, виробники с.-г. продукції, які розглядають ЄС як потенційний ринок збуту, мають забезпечити відповідність своєї продукції стандартам САП.

Еволюцію формування та реалізації САП ЄС досліджували як закордонні вчені (Е. Фалькович [36], І. Ушачев [37], Н. Юркенайте [38], Р. Янбих [39]), так і вітчизняні (М. Бугрій, І. Клименко [40], О. Попова [41] та інші). Але дослідження з цієї проблематики не втрачають актуальності. САП ЄС містить елементи регуляторної, цінової, бюджетно-податкової, зовнішньоторговельної, монетарної, структурної

політики. Основні цілі САР були закріплені в ст. 39 Римського договору про створення ЄС та залишаються досі незмінними:

- підвищення продуктивності аграрного сектора шляхом сприяння технічному прогресу;
- забезпечення раціонального розвитку сільськогосподарського виробництва та оптимального використання факторів виробництва;
- забезпечення прийняттого рівня життя для зайнятих у с.-г., зокрема через збільшення доходів;
- стабілізація ринків с.-г. продукції;
- забезпечення населення країн-членів ЄС якісним продовольством за рахунок власного виробництва с.-г. продукції за доступними цінами [40].

Досягненню цілей САП мали сприяти принципи, що були визначені у 1958 р. (Stresa Conference):

- ринкова єдність (market unity), що передбачає вільну торгівлю сільськогосподарськими товарами між країнами-учасниками договору, скасування кількісних обмежень, мит, податків, встановлення єдиних цін на аграрну продукцію. У результаті реалізації цього принципу в ЄС було запроваджено механізм підтримки цін. Мінімально допустимі ціни на найважливіші с.-г. продукти визначаються заздалегідь, і якщо ринкові ціни знижуються більш ніж на 10 % від визначеного рівня, відповідні інститути здійснюють закупівлю даного продукту, забезпечуючи підтримку рівня цін;
- надання переваг продукції, яка вироблена в країнах-членах (community preference) для захисту від дешевого імпорту та коливань цін на аграрну продукцію на світових ринках. Для цього було введено високі ставки імпортного мита, при експорті с.-г. продукції до третіх країн, виробники отримують субсидії, які дають змогу продавати продукцію за цінами, нижчими від світових;
- фінансова солідарність (financial solidarity), що передбачала спільну відповідальність усіх країн-членів за фінансові наслідки САП. Спільне фінансування сільського господарства забезпечується через Європейський фонд орієнтації і гарантії сільському господарству.

За практичне здійснення САП відповідальність несуть наддержавні інституції (Рада ЄС і Європейська Комісія (ЄК)). Реалізація САП відбувається через низку інструментів, які ЄК групує у два «стовпи» (pillars). Перший «стовп» включає спільну організацію ринків (через такі заходи, як експортні субсидії, підтримка ринкових цін, зберігання продукції, митний тариф) та пряму підтримку фермерів (через такі заходи, як єдиний платіж на площу земель, єдиний платіж на ферму, платежі, частково пов'язані з рівнем виробництва та додаткові платежі). Пряма підтримка надається фермерам за умови дотримання ними умов крос-відповідності, що є переліком вимог щодо утримання тварин, утримання земель у належному стані та збереження довкілля. Другий «стовп» САП передбачає розвиток сільської місцевості (заходи для забезпечення конкурентоспроможності аграрного сектора, лісництва, збереження довкілля та сільських ландшафтів, підвищення якості життя в сільській місцевості та диверсифікації сільської економіки, а також програму ЛДЕР). Обидва «стовпи» пов'язані через принцип модуляції, що передбачає поступове скорочення обсягу прямих платежів та спрямування вивільнених коштів на розвиток сільської місцевості [40].

Під впливом зміни економічних, технологічних, інституційних умов ЄС вносив корективи у САП та модифікував її пріоритети з урахуванням актуалізації нагальних соціально-економічних питань. Проаналізуємо основні етапи САП.

Перший етап (1962-1973 рр.) був спрямований на забезпечення жителів ЄС продуктами харчування. Закупівельні ціни було зафіксовано на високому рівні, були відсутні обмеження імпорту, фермери одержували значні суми субсидій. Витрати на САП перевищували 65 % загального бюджету ЄС. Високий рівень підтримки виробництва окремих с.-г. продуктів призвів до їх перевиробництва.

Другий етап (1978-1992 рр.) був спрямований на подолання проблеми перевиробництва с.-г. продукції. Використовували жорстке регулювання закупівельних цін, що обмежувало перевиробництво агропродукції та поставки її на ринок; експортні субсидії, що в комплексі з іншими заходами створили сприятливі

цінові умови для реалізації товарів на закордонних ринках; квоти на виробництво певного виду продукції. Субсидії було прив'язано до фіксованих обсягів виробництва.

Третій етап (1992-2000 рр.) відзначився скасуванням системи регулювання закупівельних цін та запровадженням прямих виплат за гектар с.-г. угідь з метою стимулювання виробника раціонально використовувати матеріальні, фінансові, природні ресурси. Стейкхолдери отримали можливість самостійно обирати стратегії розвитку власних господарств: визначати обсяги виробництва та номенклатуру продукції. Було запроваджено нові методи фінансової підтримки: введення субсидій для осіб, які раніше йдуть на пенсію; надання допомоги господарствам, що розташовані в регіонах із несприятливим для отримання високих урожаїв кліматом. Встановлено вимоги для фермерів щодо обов'язкових сівозмін, обов'язкових нормативів щодо натурального відновлення врожайності земель. Використання інструментів САП отримало ринкову спрямованість: для отримання субсидій фермери були позбавлені обов'язку виробляти продукцію, на яку не було попиту.

Четвертий етап САП (2000-2007 рр.) ставив на меті забезпечення сталого функціонування аграрної сфери ЄС через фінансування розвитку сільських територій, посилення вимог до захисту довкілля і безпеки с.-г. продукції. План заходів «Порядок денний 2000» (Agenda 2000) започаткував лібералізацію у регулюванні аграрної сфери та ухвалення нових принципів САП:

- соціокультурний принцип, який замінив функціонально-виробничий і запровадив концепцію багатофункціональності с.г.;
- принцип формування особливої «європейської моделі с.-г. діяльності», що полягає у посиленні життєздатності та конкурентоспроможності сільського господарства ЄС, у тому числі регіонів із несприятливими умовами виробництва.

Важливим елементом моделі стало посилення вимог до стейкхолдерів щодо якості і безпеки продовольства, захисту навколишнього середовища та підтримки стандартів добробуту. Також було спрощено правила регулювання сільського розвитку, ліквідовано значну кількість інструкцій, зокрема тих, що стосувалися

виробництва зернових культур. Ще одним напрямом, поряд із лібералізацією, на цьому етапі стає розвиток сільської місцевості [42].

П'ятий етап САП (2007-2013 рр.) визначив такі пріоритети:

- посилення конкурентоспроможності с. г. шляхом реструктуризації і модернізації аграрного сектора; підтримка інтеграційних і продовольчих зв'язків; забезпечення доступу до науково-технічних досягнень і підтримка їх впровадження, доступ до інформації та впровадження інформаційних технологій; підтримка виробництва нової продукції сільського господарства; підтримка кооперації стейкхолдерів;

- захист навколишнього середовища шляхом державної підтримки впровадження енергозберігаючих технологій; збереження природних ресурсів; зниження шкідливого впливу аграрної сфери на клімат;

- поліпшення якості життя в сільській місцевості і стимулювання несільськогосподарської зайнятості шляхом підтримки розвитку малого бізнесу та ремесел, туризму, освіти для потреб сільської економіки; модернізації сільської інфраструктури; створення умов для інноваційного використання поновлюваних джерел енергії із використанням аграрної продукції тощо.

Було скасовано вимоги залишати 10 % орних земель під пар; прийнято рішення про поступове підвищення молочних квот та про їх ліквідацію у 2015 р. Вирішено, що закупівлі надлишків продукції будуть здійснюватися лише з метою захисту ринку та доходів фермерів [40].

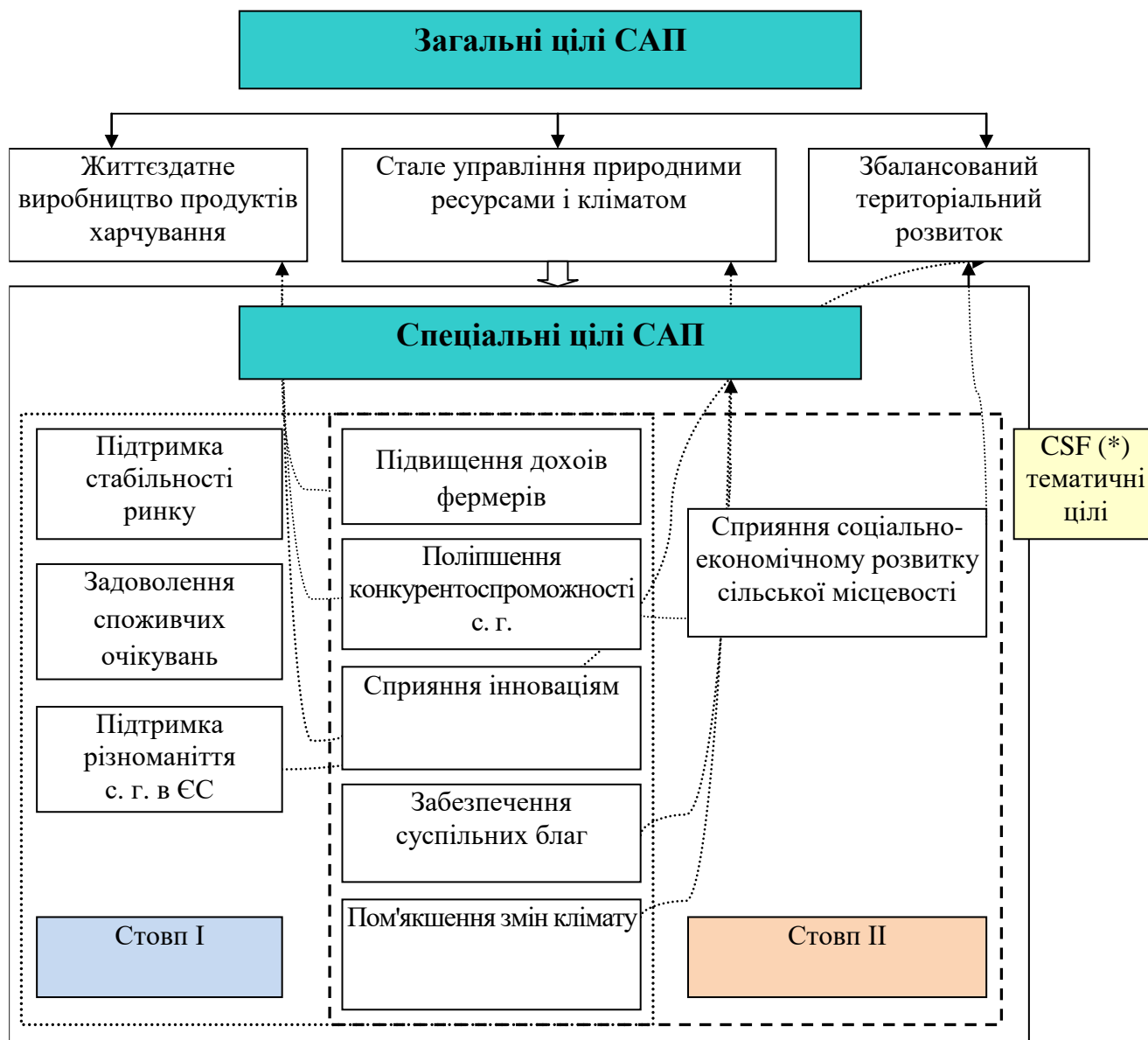
Шостий етап САП охоплює період 2014-2020 рр. Цілі та методи їх досягнення були визначені у результаті обговорень, у яких взяли участь представники європейських екологічних організацій та фермерів, організацій захисту прав споживачів та тварин, транснаціональні корпорації, ЄК. Процес прийняття рішень відрізнявся від попередніх етапів, Європейський Парламент вперше взяв участь у процесі формування САП.

Основні цілі сучасного етапу САП:

- життєздатне виробництво харчових продуктів;

- стале управління природними ресурсами і кліматом;
- збалансований територіальний розвиток.

Загальні цілі САП у взаємозв'язку із спеціальними цілями представлені на рисунку 4.5.



(*) CSF: Спільна стратегічна структура, включаючи Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд, Фонд згуртування, Європейський Сільськогосподарський фонд розвитку сільської місцевості та Європейський фонд морського та рибного господарства.

Рис. 4.5. Загальні та спеціальні цілі САП ЄС

Джерело: [43]

Отже досягнення загальних цілей САП забезпечується через визначення спеціальних цілей та наявну організаційно-економічну структуру (інститути та напрями реалізації).

Динаміка витрат на фінансування САП із 1980 р. наведена на рисунку 4.6.

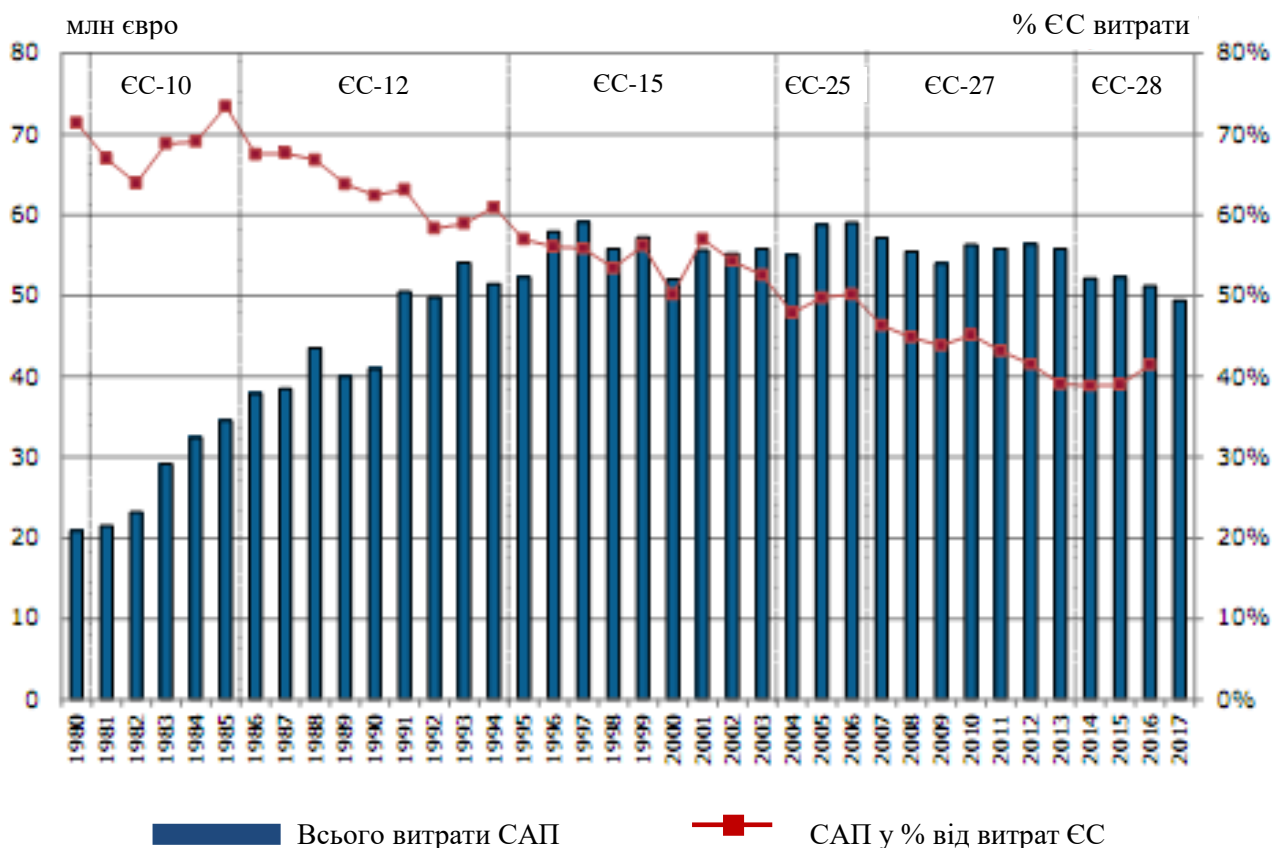


Рис. 4.6. Витрати САП у загальних витратах ЄС

Джерело: [44]

Витрати на фінансування САП займають найбільшу частку у бюджеті ЄС, незважаючи на те що їх частка зменшується (у 1980 р. вона становила 72 %, а в останні роки близько 40-50 %).

Але витрати на САП у національних бюджетах країн-членів ЄС коливаються в межах 1%, оскільки вони переважно здійснюються на наднаціональному рівні (при цьому резидент ЄС витрачає на САП близько 30 євроцентів на день).

Суми для САП, погоджені у рамках нової багаторічної фінансової структури на 2014-2020 рр. наведено у таблиці 4.7.

Обсяги фінансування САП ЄС на 2014-2020 рр., млрд євро

Показник	2014-2020 рр. (у поточних цінах)	2014-2020 рр. (у цінах 2011р.)
«стовп 1»	312,74	277,85
«стовп 2»	95,58	84,94
Разом	408,32	362,7

Джерело: [45]

ЄК запропонувала, щоб у номінальному вираженні обсяги фінансування обох «стовпів» САП на 2014-2020 рр. були заморожені на рівні 2013 р. Сума, яка фактично була затверджена для першого «стовпа», менше від пропонованої ЄК на 1,8 %, відповідно для другого – на 7,6 % (у цінах 2011 р.).

Особливість сучасного етапу проведення САП – зосередження уваги на наданні суспільних благ. Цілі шостого етапу САП мають два рівні. Перший рівень – надання екологічних суспільних благ. Другий рівень – регіональний, доповнює наднаціональний з урахуванням різноманітності сільського господарства, виробничого потенціалу, екологічних, соціальних умов у країнах ЄС. Обидва рівні мають чітко визначені нормативи бюджетних обмежень.

Для досягнення поставлених цілей здійснено заходи для адаптації інструментів і методів САП. Зокрема, скасовано виробничі обмеження (квоти). Молочні квоти закінчилися в 2015 р., квоти на цукор – у 2017 р., у виноробній галузі – у 2018 р. [45]. Використання експортних квот як інструмента політики має тенденцію до скорочення: наприкінці ХХ ст. ЄС витрачав 10 млрд євро на рік на експортні субсидії; у 2011 р. видатки на квоти становили 160 млн євро, з 2014 р. експортні субсидії використовують за виняткових обставин.

Підвищення конкурентоспроможності сільського господарства досягається через створення правової основи для колективних переговорів, а також тимчасове звільнення від окремих правил конкуренції в періоди ринкової нерівноваги. Інший інструмент, запроваджений із 2015 р. – допомога для молодих фермерів [45]. Крім того, зроблено акцент на посиленні зв'язку між наукою і практикою через

Консультативні інститути, навчання та інноваційні програми. Для зміцнення управління кризовими ситуаціями створено фонд, фінанси якого планується витратити в період криз, джерело наповнення фонду – відрахування від прямих виплат.

Інструменти і процедури управління ризиками було модернізовано в рамках рішень, прийнятих у червні 2013 р. Для страхування від економічних або кліматичних ризиків запропоновано участь у публічному втручанні (національні агентства з надання допомоги виводять надлишкову продукцію з ринку) і допомогу у зберіганні с.-г. продукції (для стабілізації ринків). Відповідно до концепції багатофункціональності, покращення екологічного становища досягається через дотримання екологічних вимог і зобов'язань стейкхолдерами, що є умовою отримання фінансування в межах САП.

У 2014-2020 рр. понад 100 млрд євро бюджету САП буде спрямовано для вирішення проблем якості ґрунтів, води, біорізноманіття, зміни клімату.

«Озеленення» 30 % прямих платежів буде пов'язано з трьома екологічно чистими методами ведення сільського господарства: диверсифікація культур, підтримка постійних пасовищ і збереження 5 %, а згодом 7 % районів з екологічними інтересами з 2018 р. (заходи, які мають мінімальні еквівалентні екологічні вигоди). Всі види прямої підтримки виплачуються фермерам за умови, що вони дотримуються стандартів щодо навколишнього середовища, безпеки харчових продуктів, здоров'я рослин і тварин (крім відповідності): якщо цих вимог не дотримуються, платежі можуть припинити, а на фермера накласти штрафні санкції.

Не менш ніж 30% бюджету програм розвитку сільських районів буде виділено на агроекологічні заходи, підтримку органічного землеробства, проекти, пов'язані з екологічно чистими інвестиційними або інноваційними заходами.

Однією з основних цілей реформи САП є скорочення розриву в рівнях підтримки між країнами-членами, регіонами, окремими фермерами. Формування САП на сучасному етапі передбачає розподіл бюджету таким чином, що жодна країна-член не отримує менш ніж 75 % від середнього рівня підтримки по ЄС (до 2019 р.), в межах регіону допомога на гектар не може становити менш ніж 60 % від середньої суми

допомоги у цьому районі (до 2019 р.). Для нових країн-членів схема платежів (SAPS) – одноразовий платіж за гектар – може бути продовжена до 2020 р.

Стратегічна мета САП залишається незмінною, але поточна ситуація на світових ринках, домовленості у рамках СОТ, з одного боку, і розбіжності у рівнях розвитку аграрної сфери країн ЄС, з іншого, обумовлюють необхідність у регулярному перегляді САП, удосконаленні інструментів політики та визначенні нових тактичних цілей. Так, одночасно із скороченням використання прямих субсидій, цінової підтримки у найближчі роки буде збільшуватися частка витрат на програми регіонального розвитку, наукові дослідженнями, удосконалення інфраструктури. Отже, незважаючи на реформи, яких зазнає САП, політика не є суперечливою, немає невідповідностей між стратегічною метою і тактичними завданнями, політика характеризується як послідовна та водночас гнучка.

Послідовність, узгодженість, а отже, ефективність заходів САП забезпечує у тому числі OEM регуляторної політики, що актуалізує його аналіз і визначення можливостей застосування досвіду його формування та реалізації у вітчизняній практиці. Як зазначено у звіті ОЕСР, для країн з чіткою регуляторною політикою характерний більш швидкий і безперервний прогрес порівняно з країнами, в яких чіткої політики немає [46].

Регуляторні повноваження щодо аграрної сфери мають як основні інститути ЄС, так і деякі інші, які репрезентують законодавчу та виконавчу гілки влади (рис. 4.7).

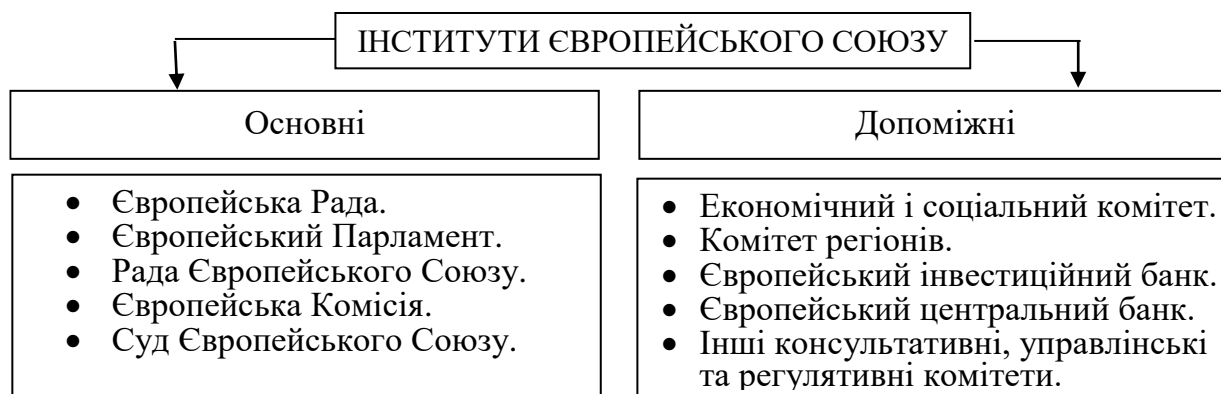


Рис. 4.7. Інститути ЄС, які мають регуляторні повноваження щодо аграрної сфери.

Джерело: [47]

Європарламент у своєму складі має Комітет сільського господарства і розвитку сільських регіонів Committee on Agriculture and Rural Development (AGRI), який відповідає за САП, законодавство з питань ветеринарії та здоров'я рослин і кормів для тварин, підвищення якості сільськогосподарської продукції; поставки сільськогосподарської сировини; лісове господарство.

Рада ЄС (*European Council*) є законодавчим інститутом; залежно від питань, що обговорюються, існують 10 «конфігурацій» Ради, організаційні зв'язки між якими не мають ієрархії.

Підготовка питань до розгляду в Раді ЄС ведеться в Комітетах постійних представників (COREPER) та робочих групах. До Комітету постійних представників передають питання, щодо яких не досягли одностайності в робочих групах. Правову основу COREPER встановлює Стаття 240 Угоди про функціонування ЄС [48].

COREPER I складається із заступників глави місії і вирішує соціально-економічні проблеми (конкурентоспроможність; транспорт, телекомунікації та енергія; сільське господарство і рибальство; довкілля; освіта, молодь, культура).

COREPER II складається із глав місій (надзвичайні і повноважні послы) і займається політичними, фінансовими питаннями зовнішньої політики.

Обговорення і рішення самої Ради відповідно до процедури спільного прийняття рішень, включають COREPER, зустрічі робочої групи, участь громадськості.

Однією з 10 конфігурацій Ради ЄС є Рада із сільського господарства і рибальства The Agriculture and Fisheries Council (AGRIFISH), яка об'єднує 28 міністрів с.-г. країн-членів ЄС і приймає рішення щодо законодавства в галузі с.-г.. Політикою у галузі сільського господарства у Раді займається також Спеціальний комітет із Сільського господарства (SCA), діяльність якого аналогічна Комітету постійних представників (COREPER) для інших конфігурацій Ради.

Європейська комісія має Генеральний директорат із сільського господарства і розвитку сільських районів Department of Agriculture and Rural Development (DG AGRI), об'єднаний дослідницький центр, Консультативні групи, які дають змогу

Європейській комісії враховувати думки та пропозиції стейкхолдерів щодо розвитку аграрної сфери. З 2014 р. Консультативні групи були замінені групами громадянського діалогу. Для забезпечення того, щоб відповідальність Європейської комісії за прийняття виконавчих актів здійснювалася під контролем країн-членів, до Європейської комісії додаються комітети [49].

Компетенцією DG AGRI є такі типи регуляторних процедур:

- аналіз САП та її результатів;
- управління розподілом коштів САП;
- аудит платежів, які здійснюються країнами-членами;
- переговори з міжнародних угод з питань сільськогосподарської політики;
- законодавчі пропозиції, контроль за виконанням *acquis*.

У діяльності Європейської комісії важливе місце посідають консультації з громадськістю, так затвердженню основних аспектів сучасної реформи САП передували дебати із громадськістю, які охоплювали понад 6 000 індивідуальних і колективних думок [50]. Також важливим у діяльності Європейської комісії є врахування громадської думки щодо ролі аграрної сфери, заходів фінансової допомоги фермерам і сільським регіонам. Останнє опитування було проведено у жовтні 2015 р. у 28 країнах-членах ЄС шляхом прямих інтерв'ю (віч-на-віч, рідною мовою, вдома в інтерв'юерів) і показало схвалення європейцями пріоритетів САП.

Консультації із громадськістю та громадська думка враховуються у формулюванні пропозицій Європейської комісії. У подальшому пропозиції Європейської комісії не тільки беруться до уваги, але й становлять висхідний пункт удосконалення законодавства шляхом внесення змін до чинних актів або розроблення нових. Без пропозицій Європейської комісії не розпочинається процес формування регуляторної політики. Роль Європейської комісії у формуванні САП наведено на рисунку 4.8.

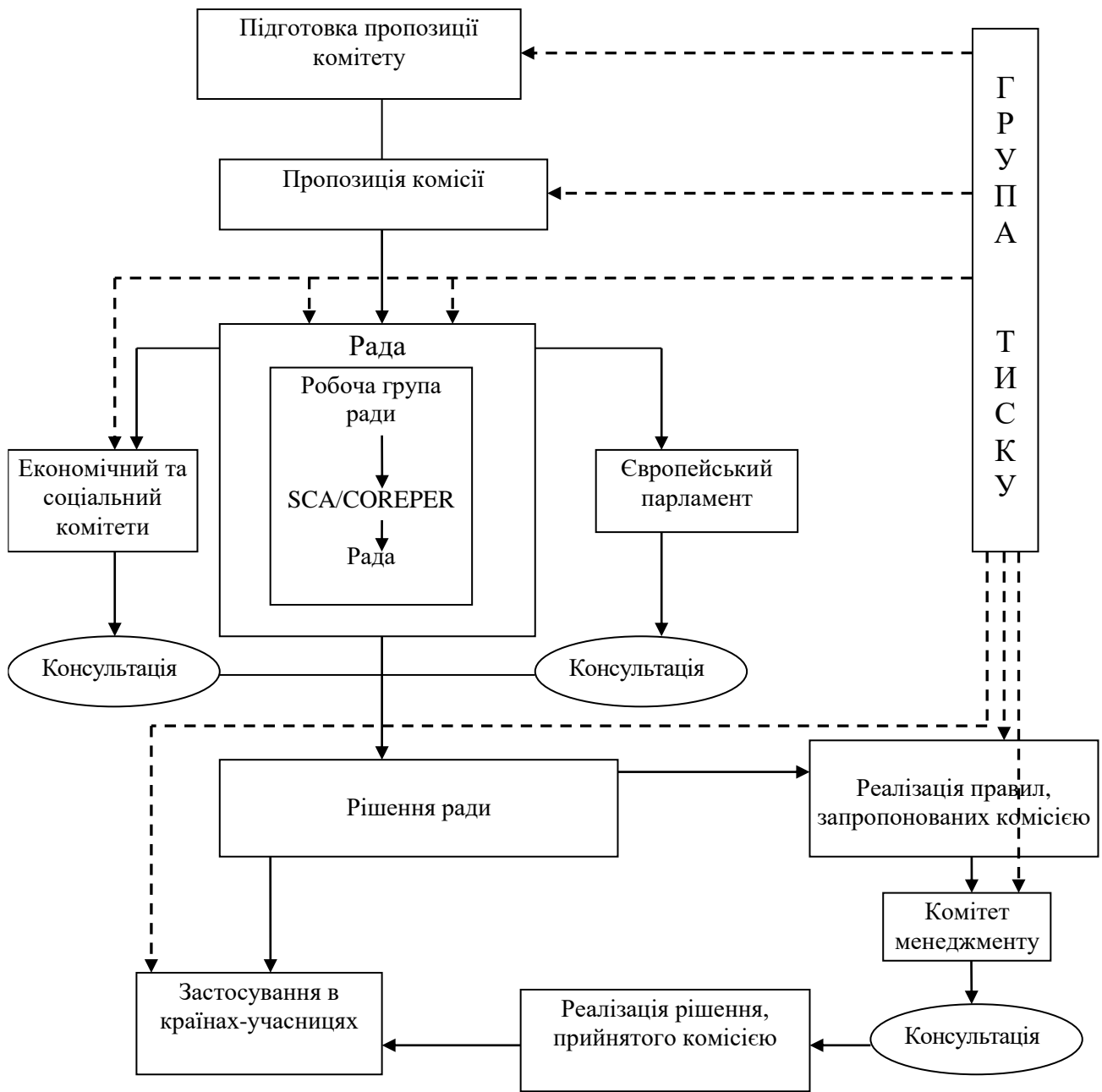


Рис. 4.8. Процес формування рішень САП ЄС

Джерело: [51]

Отже, Європейська комісія бере участь у всіх процедурних етапах формування та реалізації рішень щодо САП.

Законодавча влада ЄС розділена між Радою і Парламентом. До набрання чинності Лісабонської угоди використовувався принцип *avis facultatif* («Комісія робить пропозицію, і Рада приймає») [52], але в сучасних умовах переважна більшість офіційних актів приймають на підставі процедури, відповідно до якої Європейська комісія подає пропозицію Парламенту та Раді. Якщо Європарламенту та Раді не вдається дійти згоди, то проект документа спрямовується до «Погоджувального комітету», що складається з членів Ради та Європарламенту і який доопрацьовує документ до третього читання і Радою, і Парламентом. Таким чином забезпечується узгодження позицій із стратегічних питань.

Процедуру прийняття формальних інституцій у ЄС та участь у них інститутів, зокрема Європейської комісії, подано на рисунку 4.9.

Отже, регуляторні повноваження щодо аграрної сфери зосереджені в таких інститутах, як Європейська комісія, Рада ЄС, Європарламент, але найбільшу частку регуляторних повноважень має Європейська комісія.

Питання бюджету щорічно обговорюються Радою ЄС і Парламентом. Для забезпечення прогнозованості, послідовності, узгодженості та контрольованості бюджетні витрати визначаються в межах багаторічних «фінансових рамок» (MFF). Суми, призначені для САП, належать до розділу 2 багаторічної структури («Стале зростання – природні ресурси») [53].

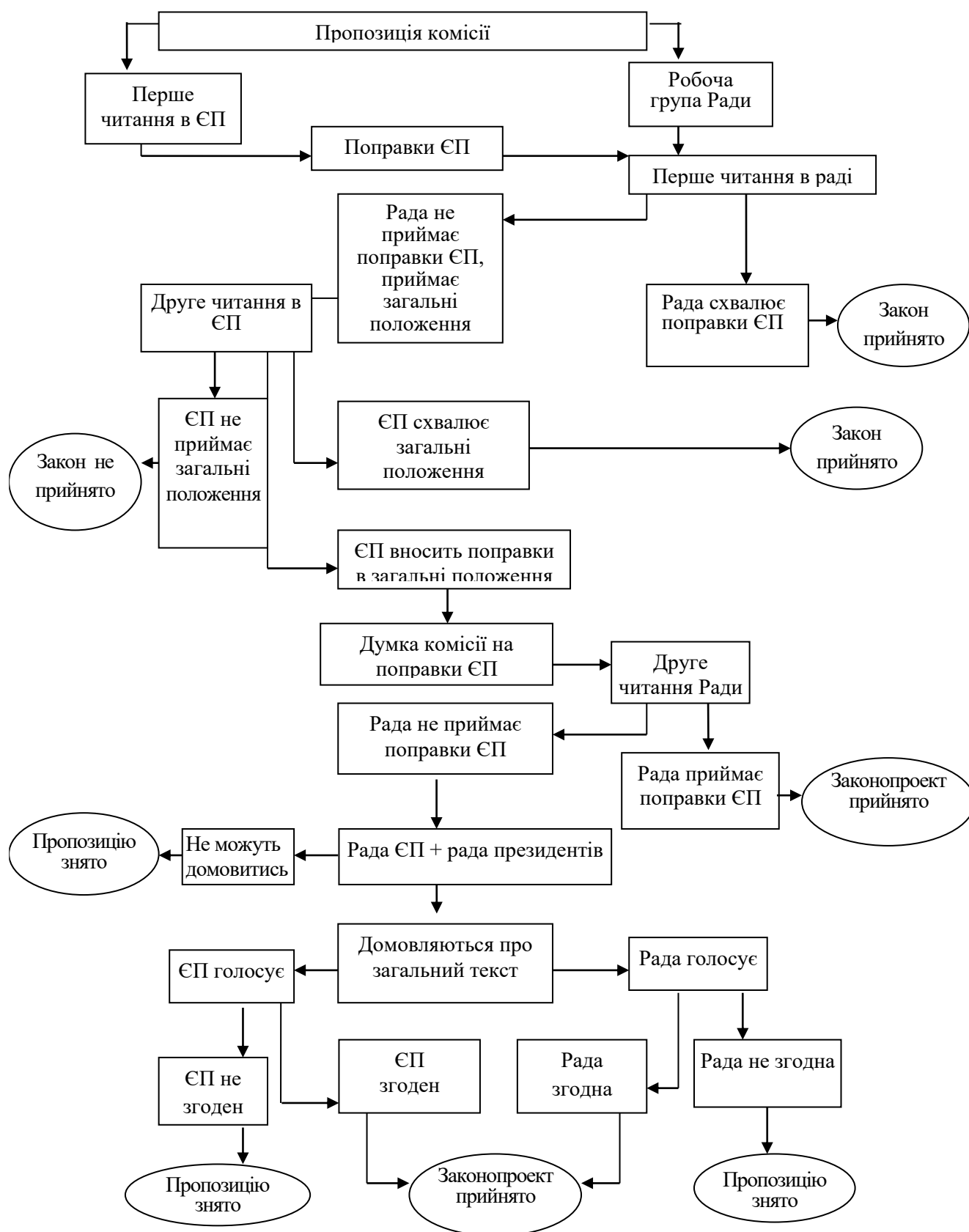


Рис. 4.9. Процедура прийняття формальних інституцій у ЄС

Джерело: [51]

Формальні інституції, які становлять правову основу аграрної сфери країн-членів ЄС, систематизовано та узагальнено у таблиці 4.8.

Таблиця 4.8

Формальні інституції, які становлять правову основу аграрної сфери країн-членів ЄС

Формальна інституція	Суб'єкт законодавчої ініціативи	Правова ознака	Напрями масштаби застосування в аграрній сфері	Інституції, що регулюють аграрну сферу
Регламент (Regulations)	ЄП і Радою за ініціативи ЄК, або інших органів ЄС, або групи країн-членів.	Законодавчий акт прямого впливу застосовується у цілісному вигляді, надає права та покладає обов'язки на суб'єктів, замінює акт, який був чинним у межах національної правової системи.	Основні формальні правила за інтегральними напрямами.	Регламент ЄС № 1308/2013 прями платежі, пов'язані з природоохоронною діяльністю. Ринкові заходи (Регламент ЄС № 1308/2013 розвиток сільських районів (Regulation (ЄС) № 1305/2013): Горизонтальні питання (Regulation (ЄС) № 1306/2013)
Директива (Directive)	ЄП і Радою на основі пропозицій ЄК за звичайною законодавчою процедурою.	Багаторазово застосовуваний нормативний акт, адресується державам, пов'язує їх певними цілями, обов'язковими строками виконання, але досягнення цілей можливо через систему національного законодавства. Директиви, - підлеглий інструмент, відображають положення договорів, але, як і договори, мають верховенство над національним правом.	Модернізація фермерських господарств; - використання земель с.-г. угідь з метою структурних перетворень; - забезпечення дорадчими послугами, доступ до інформації про вакансії в аграрній сфері.	Директива Ради 91/676/ЄС (захист водойм від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел), Директива 2011/36/ЄС (Захист тварин, що утримуються для сільськогосподарської діяльності), Директива Ради №91/676/ЄС (Екологічні вимоги)
Рішення (Decision)	Рада, Комітети	Акт конкретної дії, застосовується у повному обсязі, однократно,		Рішення № 2012/496 /Е Про підписання Угоди у формі обміну листами між ЄС і Королівством Марокко про

		адресатами є конкретні суб'єкти: держави, інші юридичні особи. На відміну від Регламентів і Директив, можуть бути оскаржені у суді.		взаємні заходи щодо лібералізації сільськогосподарської продукції, перероблених сільськогосподарських продуктів, риби і рибопродуктів, Рішення № 3/2014 Об'єднаного комітету із сільського господарства від 9 квітня 2014 року про внесення поправки в Додаткову угоду між Європейським співтовариством, Швейцарською конфедерацією і Князівством Ліхтенштейн, з торгівлі сільськогосподарською продукцією 2014/375/ЕС:
Рекомендації та думки	Інститути ЄС	Не мають обов'язкової сили, є деклараціями, які відображають офіційну позицію інститутів ЄС з питань, що розглядаються.	Зменшення адміністративного тягаря в пріоритетній галузі «Сільське господарство; Сільськогосподарські субсидії»	Думки Європейського економічного і соціального комітету Думка Групи високого рівня

Джерело: складено за [47, 52, 54, 55, 56]

Отже, основні формальні правила за інтегральними напрямками САП визначають Регламенти ЄС. Це стосується прямих платежів для фермерів, включаючи обов'язковий компонент «озеленення», орієнтацію на молодих фермерів; дотримання крос-відповідності; основних елементів для загальної організації ринків сільськогосподарської продукції, розвитку сільських районів.

Безпосередніми суб'єктами реалізації САП є Європейський фонд сільськогосподарських гарантій (EAGF) і Європейський сільськогосподарський фонд сільського розвитку (EAFRD). EAGF здійснює надання прямих субсидій (єдина субсидія на сільськогосподарські угіддя; субсидія сільськогосподарських практик, які зберігають клімат і навколишнє середовище; субсидія молодим фермерам; перерозподільна субсидія; субсидія для районів з природними обмеженнями). Прямі субсидії фінансуються на

підставі Регламенту (ЄС) №1307/2013 з бюджету ЄС і на них припадає основна частина фінансової підтримки для стейкхолдерів аграрної сфери.

EAFRD надає субсидії на розвиток сільських територій. Такі заходи фінансуються спільно з бюджету ЄС і бюджетів країн-членів ЄС. Згідно із законодавством щодо фінансового управління ЄС, ЄК відповідає за діяльність EAGF та EAFRD. ЄК безпосередньо не здійснює платежі бенефіціарам, принцип спільного управління передбачає делегування цих функцій країнам-членам, які працюють через національні або регіональні платіжні агентства. ЄК відшкодовує країнам-членам видатки, пов'язані із виплатами бенефіціарам, для EAGF на щомісячній основі, для EAFRD – щоквартально.

Уряди країн-членів ЄС відповідальні за проведення фіскальної політики, встановлення окремих регуляторних вимог та контроль за їх дотриманням. Через національне законодавство вони конкретизують, уточнюють, деталізують положення формальних правил ЄС і в такий спосіб забезпечують їх імплементацію у практичну діяльність стейкхолдерів аграрної сфери. Прикладом є Закон Німеччини «Про регулювання процесу дотримання вимог і стандартів в рамках правових приписів ЄС в галузі аграрної незв'язаної підтримки» [57].

Основним інструментом реалізації САП є програмування: обсяг фінансування даного інструмента перевищує 100 млрд євро на період 2014-2020 рр. На сучасному етапі у 28 країнах-членах налічується 118 програм розвитку сільських районів (RDP) [58].

Особливе місце посідає програма «Зв'язки між заходами по розвитку сільської місцевості» (Links between actions for the development of the rural economy, Leader), яка використовує мобілізаційний метод для забезпечення сільського розвитку, а не закріпленій комплекс заходів, які обов'язкові для реалізації [59].

До початку 90-х років ХХ ст. програми розвитку сільських районів були переважно галузевими і концентрували увагу на виробничих аспектах, зокрема заохоченні структурних змін у сільському господарстві, та використовували

методику підтримки «зверху-донизу». Такий підхід не створював стимули для сільських громад брати у цьому участь. Нова методика «знизу-вгору» дала змогу залучати місцеві громади, запроваджувати систему партнерства для створення робочих місць та підприємств у сільській місцевості. Програма Leader виконує функцію об'єднання на рівні сільських регіонів зацікавлених сторін, ресурсів з метою реалізації проектів розвитку. Приклади реалізації заходів у межах цієї програми наведені у таблиці 4.9.

Таблиця 4.9

Реалізація заходів програми Leader у1991-2006 рр.

Проекти програми	Кількість проектів	Площа покриття	Обсяги фінансування, млн євро
Leader I	217	367000 км ²	442
Leader II	906	1375144 км ²	1755
Leader+	893	1577386 км ²	2105,1

Джерело: [60]

Отже, частина території ЄС, на якій реалізується програма Leader та обсяги її фінансування, порівняно із початком її запровадження, мають тенденцію до збільшення.

Починаючи із 2007 р. Leader була інтегрована у всі програми розвитку сільських районів [61]. Відмінності між Leader і традиційними програмами розвитку сільських регіонів полягають у тому, що вона містить інструменти, які вказують, як продовжувати, а не що потрібно зробити [62].

Країни-члени ЄС розробляють національні програми розвитку сільських районів з урахуванням як власних, так і загальних потреб ЄС. Країни-члени або регіони встановлюють цільові показники програм, конкретні заходи їх досягнення та обсяги фінансування цих заходів. Обов'язково не менш ніж 30 % фінансування для кожної програми повинні бути спрямовані на заходи, що стосуються навколишнього середовища та зміни клімату, і не менше ніж 5 %

для програми Leader. Звіти щодо результатів реалізації програм містяться в інформаційних бюлетенях для кожного RDP [58].

Аналіз етапів, механізмів формування та реалізації у розрізі об'єктно-суб'єктної структури дає можливість стверджувати, що регуляторна складова САП перебуває під впливом загальних тенденцій регуляторної політики, які були проаналізовані та визначені у підрозділі 4.1. Інтегральною тенденцією еволюції САП у регуляторній площині є спрощення, мета якого – забезпечення проведення політики, вибір механізмів її реалізації, встановлення правових рамок на рівні не більш складному, ніж це необхідно для ефективного досягнення цілей. Як зазначає ЄК, спрощення САП буде сприяти підвищенню конкурентоспроможності аграрної сфери, збереженню і створенню робочих місць, розвитку регіонів, фермери повинні бути звільнені від бюрократизму і вимог, які не потрібні для досягнення політичних цілей і забезпечення належного управління грошима платників податків [63].

Перші елементи регуляторного спрощення були запроваджені ЄК шляхом прийняття офіційних актів про необхідність скасування застарілих вимог для стейкхолдерів. Систематизацію офіційних актів, які визначають необхідність запровадження спрощення САП подано у таблиці 4.10.

Таблиця 4.10

**Основні офіційні акти ЄС, які визначають необхідність
запровадження спрощення САП 2006-2016 рр.**

Рік прийняття	Тип офіційного документа	Орган, що прийняв	Зміст
2006	Повідомлення	ЄК	Офіційне визнання того, що визначена кількість законодавчих актів ЄС в аграрній сфері є застарілими
2009	Повідомлення	ЄК	Офіційне визнання того, що визначена кількість законодавчих актів ЄС в аграрній сфері є застарілими
2009	Регламент № 1128/2009	Рада ЄС	Скасування окремих заходів Ради у галузі САП

	Регламент № 1139/2009	Рада ЄС	Скасування окремих застарілих заходів Ради у галузі САП
2010	Повідомлення	ЄК	Офіційне визнання того, що визначена кількість законодавчих актів ЄС в аграрній сфері є застарілими
2010	Директива	ЄП	Скасування окремих застарілих актів Ради у галузі САП
2011	Повідомлення	ЄК	Офіційне визнання того, що визначена кількість законодавчих актів ЄС в аграрній сфері є застарілими
2011	Регламент (ЄС) № 1229/2011	ЄП, Рада ЄС	Скасування окремих заходів ради ЄС у галузі САП
2013	Повідомлення COM (2013) 874	ЄК	Офіційне визнання, що певна кількість законодавчих актів ЄС в аграрній сфері є застарілими
2014	Повідомлення (2014 / С 417/01).	ЄК	Офіційне визнання, що певна кількість законодавчих актів ЄС в аграрній сфері є застарілими
2015	Директива	ЄП, Рада ЄС	Скасування Директиви Ради ЄС 76/621 / ЕЕС щодо максимального рівня ерукинової кислоти в олії та жирах та Директиви (ЄС) № 320/2006 про схеми реструктуризації цукрової галузі
2016	Повідомлення	ЄК	Офіційне визнання, що певна кількість законодавчих актів ЄС в аграрній сфері є застарілими

Джерело: складено за [52]

Аналіз ситематизованих у таблиці офіційних актів, свідчить, що у процесі законотворчості щодо спрощення провідна роль належить ЄК, у процедурному аспекті – це визнання факту втрати актуальності певними законодавчими актами, що регулюють аграрну сферу, як початковий етап спрощення.

Отже, початковий системний аналіз законодавства (acquis) ЄС був проведений навесні 2013 р., що відповідає сучасному етапу САП, в межах Програми «Стійкість», з метою виявлення регуляторного тягаря,

невідповідності, прогалин або неефективних заходів, які можуть з'явитися. На початку 2015 р. ЄК ініціювала аналіз законодавства аграрної сфери, щоб визначити потенціал для спрощення у цьому напрямі, та запропонувала подати країнам-членам, стейкхолдерам, ЄП, Раді, Комітету регіонів та Європейському економічному і соціальному комітету власні пропозиції щодо спрощення. Рада прийняла висновки щодо спрощення САП з урахуванням понад 1500 пропозицій.

Одночасно були запроваджені програми підвищення кваліфікації співробітників ЄК (Програма «Урожай», Програма регулювання і підвищення ефективності роботи ЄК (REFIT), (COM (2012) 746) [12].

ЄК використовує тристоронній підхід до спрощення, згідно із кращими практиками регуляторної політики (проаналізовано у 4.1.): скасування регуляторних норм, які втратили практичну цінність, кодифікація, переробка із використанням таких інструментів, як оцінка законодавчих норм після впровадження (*law termination ex-post evaluation of legislation*).

Також ЄК зазначила, що політика спрощення САП має бути сумісною із стратегічними цілями САП. Основні заходи спрощення САП відбуваються у рамках «Омнібус регулювання» і здійснюються за такими напрямками, як: прями платежі, розвиток сільських районів, ринки сільськогосподарської продукції, фінансування, управління, моніторинг САП [64].

Узагальнюючи заходи Спрощення в межах САП, зазначимо, що у розрізі стовпів воно передбачає:

- за першим стовпом – зменшення адміністративного тягаря для фермерів-бенефіціарів та національних урядів під час визначення умов надання державної підтримки; у сфері регулювання ринків – зменшення кількості формальних правил з понад 200 до 40 шляхом їх кодифікації, переробки, анулювання;
- за другим – уточнення змісту програм розвитку регіонів та правил їх реалізації у напрямі публічності, прозорості, гнучкості.

Спрощення САП відбувається у декілька хвиль.

Перша хвиля (березень 2015 р.) була спрямована на посилення гнучкості формальних правил: пролонгації граничного терміну подання заявок на отримання фермерами прямих платежів (>> Регламент (ЕС) № 2015/747); країни-члени отримали більшу самостійність у прийнятті рішень щодо надання фінансової підтримки, зокрема у визначенні умов або можливостей перерозподілу коштів між різними заходами (>> Регламент (ЕС) № 2015/1383).

Друга хвиля (травень 2015 р.) торкнулася зміни формальних правил в екологічній сфері (EFA), перевірок на місцях (OTSC), системи ідентифікації земельних ділянок (LPIS).

Третя хвиля (кінець 2015 р. – початок 2016 р.), відповідно до пропозицій ЄК, передбачала подальші заходи для зміни чотирьох основних актів САП у межах «Омнібус регулювання»: держави-члени отримали право проводити попередні крос-перевірки (перевірки є складовою процедури подання заявок для отримання фінансової допомоги), надав стейкхолдерам можливість виправити помилки та зменшити ризик сплачувати адміністративні штрафи (>> Регламент (ЕС) № 2333/2015); елементи спрощення були введені у схему підтримки молодих фермерів (>> Регламент (ЕС) № 141/2016) і заходів із розвитку сільських районів (>> Регламент (ЕС) № 2016/669).

Четверта хвиля спрощення (2017 р.) пов'язана із застосуванням прямих зелених платежів та аналізом впливу даного інструменту та процедур його застосування на: умови діяльності стейкхолдерів; с.-г. потенціал країн-членів; регуляторне навантаження.

Зелені платежі як інструмент ОЕМ САП наведено на рисунку 4.10.



Рис. 4.10. Екологічні інструменти САП ЄС

Джерело: [65]

Графічна інтерпретація інструменту зелених платежів дозволяє відобразити канали та результати його впливу на діяльність стейкхолдерів. В аналізі впливу Спрощення на умови діяльності стейкхолдерів зазначається, що зобов'язання за зеленою схемою прямих платежів покривають 72 % загальної с.-г. площі ЄС, частка фермерів, на яких поширюються зобов'язання щодо озеленення, становить 36 % бенефіціарів прямих платежів. Але по країнах-членах ситуація нерівномірна, що є результатом застосування на рівні національних урядів такого методу, як звільнення від оподаткування ферм: найбільший показник таких бенефіціарів мають північні країни, а найменший – південні. Зобов'язання щодо 5 % EFA (зона екологічного фокусу – територія, на якій здійснюється сільськогосподарська практика, сприятлива для клімату та навколишнього середовища) застосовується до 68 % ріллі ЄС. Розходження у цьому показнику на національному рівні (90 % у Бельгії, Болгарії, Чехії, Данії, Німеччині, Угорщині та Словаччині, інші держави-члени мають показники від 40 % до 80 %) – результат фіскальної політики національних урядів.

Вплив на виробничий потенціал системи зелених платежів аналізувався із використанням інтуїтивних методів (опитування) та формалізованих(моделювання). Офіційну позицію відображено у статті 72 Регламенту (ЄС) № 1306/20131 - DSCG / 2014/39 [66]. Аналіз засвідчив, що зелені платежі здійснювалися без негативного впливу на рівень виробництва у короткостроковому періоді, обсяги виробництва протягом 2010-2015 рр. були стабільними, отже, дія ринкових механізмів не була порушена внаслідок впровадження цих інструментів в 2015 р.

Для аналізу прогнозованого впливу у середньостроковому періоді було використано агроекономічні моделі (IFM-CAP і CAPRI), які показали, що запровадження екологічних зобов'язань не призведе до змін у виробництві с.-г. продукції більш ніж на 1,5% у ЄС порівняно з ситуацією без таких платежів.

Третя складова аналізу – це регуляторне навантаження, яке зазнає змін через введення зелених прямих платежів. При аналізі цієї складової ЄК проводила консультації з громадськістю. За результатами консультацій встановлено, що більшість стейкхолдерів не ставлять під сумнів концепцію «озеленення», але існують проблеми узгодження регуляторних вимог з агрономічними умовами господарювання та заповненням декларацій. З урахуванням думки громадськості було визначено подальші заходи спрощення [65].

Регуляторне навантаження, пов'язане із зеленою схемою прямих платежів, а також деякими заходами щодо правил розвитку сільських районів (спільне фінансування), краще оцінити у середньо- та довгостроковому періодах, тому ЄК планує здійснити попередні оцінки наприкінці 2018 р.

Отже, четверта хвиля спрощення посилила увагу до екологічних аспектів, що відповідає загальній стратегії САП, шляхом збільшення кількості екологічних інструментів регулювання (зелена схема прямих

платежів) та залежності прямих платежів від дотримання екологічних вимог при одночасному спрощенні формальних правил в частині технічних та адміністративних вимог.

Загальні підсумки спрощення САП на початок 2017 р. полягають у:

- приведенні системи моніторингу та оцінки САП у відповідність до принципів кращого регулювання (гнучкість та субсидіарність);
- зменшенні регуляторного навантаження шляхом запровадження превентивних крос-перевірок і зменшення кількості перевірок на місцях;
- скороченні кількості формальних правил: 30 правил було скасовано, 57 правил було оголошено застарілими.

Отже, регуляторне спрощення, яке охоплює 4 базових законодавчих акти САП, було реалізовано із застосуванням інструментів політики кращого регулювання: Plain legal writing – law termination, ex-post evaluation of legislation. [67].

Проведений аналіз дав змогу здійснити теоретичне виокремлення регуляторної складової спільної аграрної політики країн-членів ЄС та визначити провідну тенденцію її сучасного розвитку: запровадження та використання принципів, інструментів, що притаманні «розумному регулюванню» при незмінності стратегічних цілей та дотриманні базових законодавчих процедур демократичного процесу в інтеграційному угрупованні, що є передумовою адаптації OEM регуляторної політики України з метою реалізації євроінтеграційних планів.

Визначити ефективність САП (2014-2020) в контексті досягнення стратегічних цілей «Європа–2020» з дотриманням послідовності, несуперечливості та одночасно адекватності умовам, що змінюються, дає можливість структура її моніторингу та оцінки, правову основу яких становлять: Регламент (ЄС) № 1306/2013 (встановлює в статті 110 загальну структуру моніторингу та оцінки з метою вимірювання ефективності САП), Регламент (ЄС) № 834/2014, Регламент (ЄС) № 1303/2013 (встановлює

правила для застосування загальної системи моніторингу і оцінки САП для європейських фондів), Регламент (ЄС) № 1305/2013 встановлює систему моніторингу та оцінки для стовпа II, Регламент (ЄС) № 808/2014 (встановлює правила для оцінки та моніторингу розвитку сільських районів).

Результати моніторингу та оцінки забезпечують аналітичну основу для розробки політики на подальші періоди, надаючи розуміння про ефективність заходів у контексті досягнення поставлених цілей, сприяють формулюванню цілей програм, а згодом використовуються для визначення ступеня їх досягнення; підвищують відповідальність щодо витрат коштів платників податків.

Оцінка здійснюється за трьома загальними цілями САП з урахуванням завдань, що містить Стратегія «Європа 2020». Інструментами вимірювання отриманих результатів є індикатори, ієрархію яких наведено на рисунку 4.11.

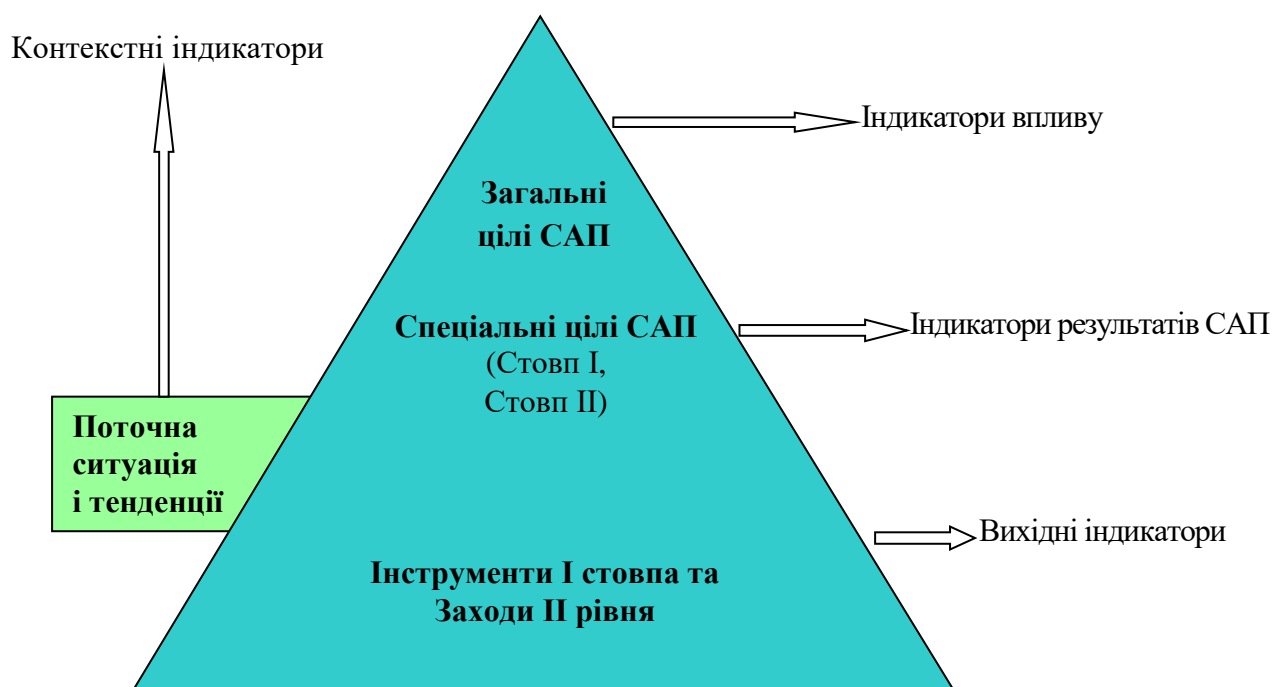


Рис. 4.11. Ієрархія індикаторів досягнення цілей САП ЄС
Джерело: [43]

Отже, існують три ієрархічні рівні індикаторів:

1. Вихідні індикатори, які відображають прямий ефект заходу/програми.
2. Індикатори впливу відображають довгостроковий ефект (рівень зайнятості та рівень безробіття у сільській місцевості).
3. Контекстові індикатори, які у сукупності надають інформацію про загальні тенденції розвитку економіки, соціальної сфери, стан навколишнього середовища.

Основним інструментом контролю реалізації САП є Річний звіт GD AGRI, який відображає прогрес у досягненні загальних та конкретних цілей за чотирма основними показниками, поданими у таблиці 4.11.

Таблиця 4.11

Показники, які відображають ефективність САП ЄС

Показник	Мінімальне значення	Мета	Вплив/результат
Дохід від факторів, задіяних у с.-г., млрд євро	14585 (2012)	Збільшення	Стабільно 14808 (2015)
Співвідношення цін ЄС та світових цін на сировинну продукцію с.-г.	1,19 (2013)	Співвідношення 1,00	Близько 1,05 (2015)
Мінімальна частка земель з природоохоронними практиками в загальній площі с.-г.угідь, %	75 (2015)	Збільшення	77 (2016)
Рівень зайнятості у сільській місцевості, %	63,4 (2012)	Підвищення	65,0 (2015)

Джерело:[63]

Показники, наведені у таблиці, відображають результати заходів САП, поряд з ними використовуються показники процесу САП, які репрезентовані системою взаємопов'язаних фінансових індикаторів, наведених у таблиці 4.12.

Таблиця 4.12

Фінансові показники реалізації САП ЄС у 2016 р., млн євро

Назва	Сільське господарство та розвиток сільської місцевості	Спільне управління (EUR)	Пряме управління (EUR)	Непряме управління (EUR)	Всього (EUR)	% від бюджету САП
0501	Адміністративні витрати		20,74		20,74	0,04
0502	Регулювання ринків с.-г. продукції	3126,44	1,46		3127,90	5,51
0503	Пряма допомога	40808,73			40808,73	71,85
0504	Розвиток сільської місцевості	12345,01	19,99		12364,99	21,77
0505	Інструмент допомоги до вступу в ЄС			339,24	339,24	0,60
0506	Міжнародні аспекти		4,40		4,40	0,01
0507	Аудит	102,32			102,32	0,18
0508	Політична стратегія та координація				25,63	0,05
0509	«Горизонт 2020» – дослідження та інновації					0,00
Всього		56382,50	72,22	339,24	56793,96	100,00
% від планованих показників		99,28	0,13	0,60	100,00	

Джерело: [63]

Оскільки заходи здійснюються спільно з країнами-членами (через 80 платіжних агенцій у 28 країнах-членах), DG AGRI не може самостійно усунути помилки, виправлення помилок перебуває у компетенції країн-членів. Але у випадках, коли країни-члени не здатні своєчасно виправляти упущення, ЄК може прийняти рішення щодо скорочення або призупинення платежів.

Ефективність інструментів контролю забезпечується зваженою організаційною структурою DG AGRI, яка наведена на рисунку 4.12.

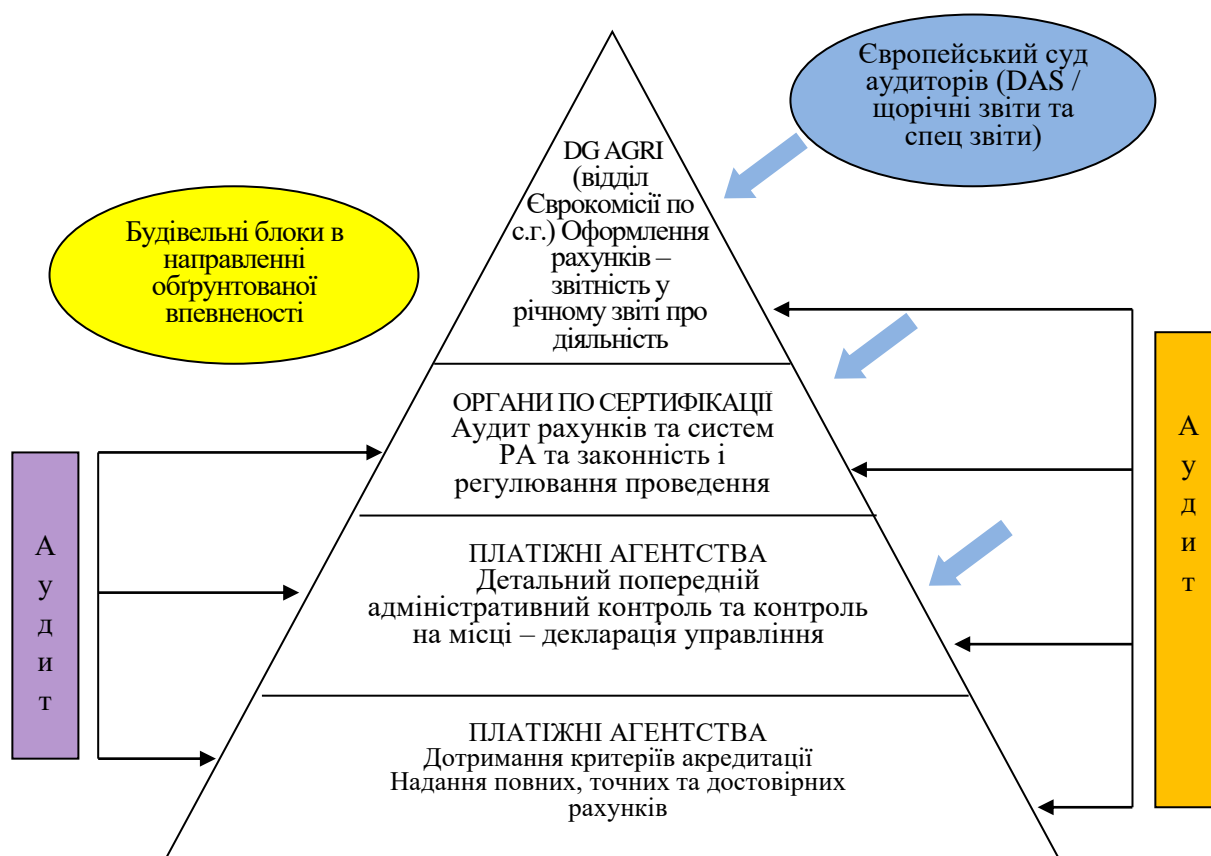
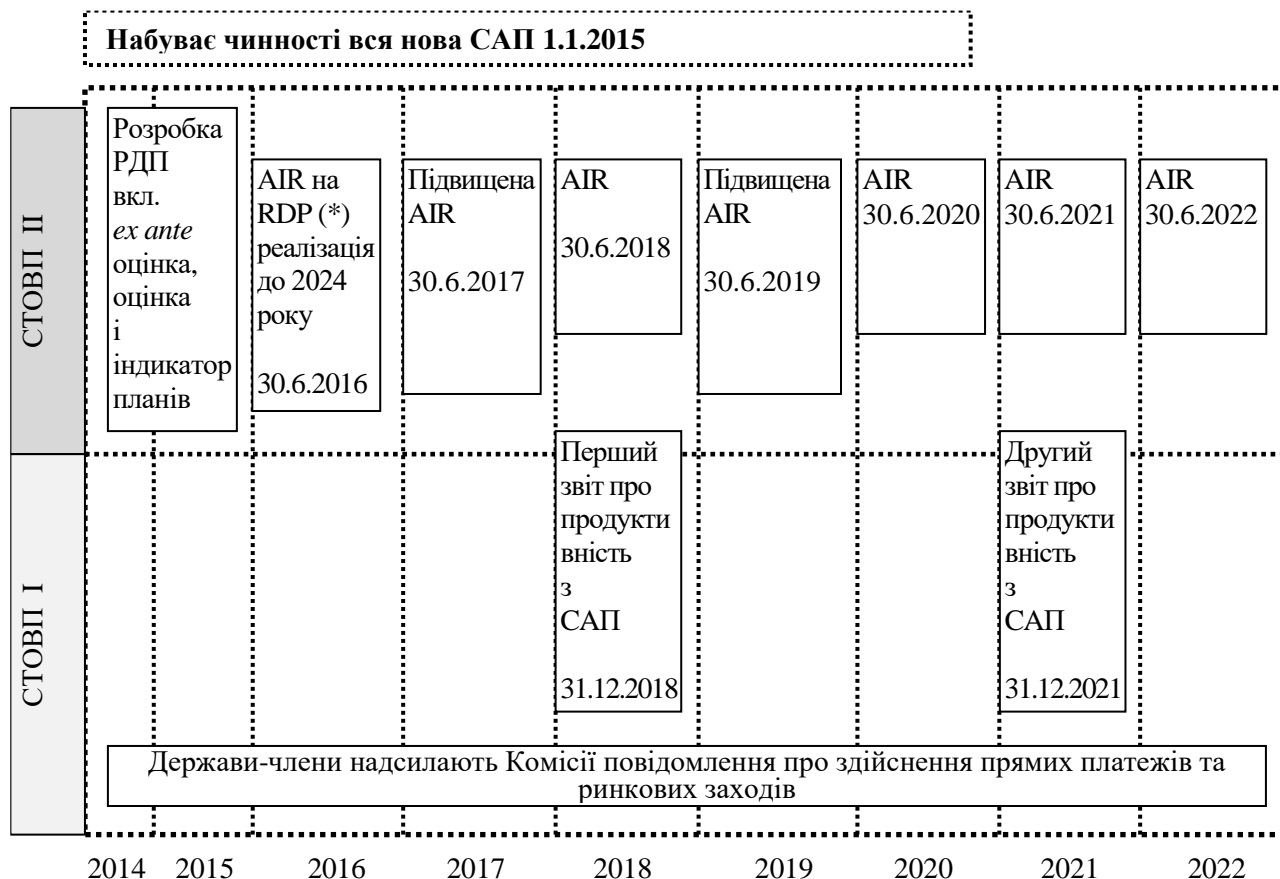


Рис. 4.12. Організаційне управління та внутрішній контроль у структурі САП ЄС

Джерело: [65]

Чинна організаційна структура дає можливість узгоджувати діяльність підрозділів на етапі контролю заходів САП, що були реалізовані.

Дотримання принципу прозорості забезпечується звітуванням ЄК перед Європейським Парламентом відповідно до статті 318 Договору про функціонування Європейського Союзу [68, 63] в терміни, затвержені графіком.



(*) Щорічно держави-члени подають AIR, починаючи з 2016 р. до 2024 р., на впровадження РПД попереднього календарного року. Звіт, поданий у 2016 році, повинен охоплювати календарні роки 2014 та 2015.

Рис. 4.13. Основні етапи звітування про ефективність САП ЄС, 2014-2020 рр.

Джерело: [43]

Результати оцінки ефективності заходів САП передаються всім регуляторним інститутам, а також стають доступними для громадськості (інформація публікується на офіційному сайті ЄК).

4.4. Регуляторні реформи аграрної сфери у країнах нових членах ЄС та кандидатах до ЄС

У низці європейських країн, які мали директивно планову економіку, відбулися зміни основ соціально-економічної системи у напрямі розбудови ринкових засад її функціонування. Визначення політичного та соціально-економічного вектора у русі євроінтеграції вимагало адаптації інституційного фундаменту цих країн для його відповідності вимогам *acquis communautaire*.

У стислі терміни уряди цих країн повинні були створити нові формальні правила та інститути або модифікувати в ринковому напрямі існуючі. Органи ЄС зі свого боку розробили та реалізують програми, які мають на меті адаптацію політичної, соціальної, економічної (з урахуванням галузевих особливостей) складових систем даних країн до політичної та соціально-економічної системи країн-членів ЄС, що одержало прояв у формі політики розширення (*Enlargement*).

ЄС розробив три основні інструменти на допомогу країнам-кандидатам у підготовці до вступу в ЄС: програми Сапард (*Special accession programme for agriculture and rural development, SAPARD*), ФАРЕ (*Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies, Phare*), ІСПА (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, ISPA*).

Мета програми САПАРД – структурна перебудова аграрної сфери країн-кандидатів та запровадження формальних правил ЄС, які стосуються САП. Програма започаткована Регламентом (ЄС) № 1268/99 від 21.06.1999 р. як частина «Програми-2000» збільшення передвступної допомоги на період 2000-2006 рр. [69]. До 2003 р. річний бюджет програми для 10 країн Центральної та Східної Європи становив 560 млн євро (реалізація програми САПАРД в Болгарії та Румунії здійснювалася до 2013 р.) [70].

У рамках САПАРД фінансувалися інвестиційні проекти у сільському господарстві, переробних галузях, сільській інфраструктурі, охороні сільськогосподарських угідь, розвитку рибної промисловості, запровадженні

європейських стандартів якості с.-г. продукції, проведенні агроекологічних заходів, органічному рослинництві, зеленому туризмі. Були визначені умови фінансування, зокрема порядок надання субсидій фермерам у вигляді компенсаційних виплат за виконання агроекологічних заходів у пропорціях: 75 % – з бюджету ЄС, а 25 % – з бюджету країни, яка набуває членства у ЄС. Максимальний розмір обсяг виплат на один агроекологічний проект становив 10 тис євро на рік, фінансову допомогу надавали на 5 років.

Програма передбачала узгоджену взаємодію керівних органів ЄС із урядами країн не тільки у застосуванні фінансових методів (спільне фінансування), але й в розробленні та реалізації секторальних стратегій розвитку [52], які містили завдання вдосконалення технологічних процесів виробництва, якості с.-г. продукції, екологічної спрямованості аграрного виробництва та покращення умов життя і підвищення добробуту сільського населення).

Національні стратегії мали перелік конкретних заходів та обсягів їх фінансування, у деяких країнах були створені цільові державні інститути. Так, у Румунії на виконання програми САПАРД було створено державне агентство, яке надавало технічну і фінансову допомогу фермерам.

Фінансова допомога за програмою САПАРД здійснювалася у два етапи: з 2000-2006 рр. і 2007-2013 рр. та охоплювала значну кількість проектів: тільки у Румунії було реалізовано 4713 проектів на суму 1,49 млрд євро [71].

Запровадження у Болгарії програми САПАРД передбачало обов'язкову поетапну реалізацію внутрішньої державної політики підтримки розвитку аграрної сфери через Національний стратегічний план розвитку сільського господарства та сільських територій на 2007-2013 рр, який містив не тільки бюджетні програми, але й комплексну стратегію розвитку сільських районів [72].

Програма САПАРД також передбачала стимулювання діяльності фермерів у напрямі збереження довкілля. Так, у Болгарії запровадили Правила надання фінансової підтримки розвитку сільського господарства та охорони навколишнього

природного середовища, затверджені наказом Міністерства сільського та лісового господарства від 17 жовтня 2006 р. № 113 [73].

Отже, характеристиками програми САПАРД є: середньострокове планування, врахування концепції багатofункціональності, спільне фінансування.

Програма ФАРЕ була започаткована Регламентом ЄС № 3906/89 від 18.12.1989 р. і стосувалася Польщі й Угорщини, але згодом була поширена на інші країни (Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина та Чехія, Болгарія, Румунія). На початкових етапах програма ФАРЕ була зосереджена на наданні ноу-хау і технічної допомоги і, у разі необхідності, гуманітарної допомоги. Але згодом, внаслідок зміни пріоритетів у процесі імплементації асquis, мета програми визначалася як:

- зміцнення адміністративного та інституційного потенціалу країн-кандидатів («інституційне будівництво») для створення на всіх адміністративних рівнях структур, які знатні визначати багаторічні плани розвитку в формі спеціальної підготовчої програми для управління структурними фондами та нести за це відповідальність;
- фінансування інвестицій, які дають змогу привести фірми та інфраструктуру у відповідність до європейських стандартів;
- стимулювання економічного розвитку.

Бюджет програми ФАРЕ на 2000-2006 рр. становив 10 млрд євро. Якщо спочатку запровадження програма передбачала визначення заходів та обсягів фінансування на щорічній основі, то згодом було обрано систему багаторічного програмування.

Основний інструмент Програми ФАРЕ – гранти, які надавалися ЄС або самостійно, або в формі співфінансування з країнами-членами, Європейським інвестиційним банком, третіми країнами. Партнерство кожної країни доповнювалося національною програмою прийняття асquis (NРАА). ФАРЕ включала також міждержавні проекти, якщо було обґрунтування доцільності їх

використання. Здійснення національних програм було децентралізованим, за їх реалізацію були відповідальними уряди країн.

Правила реалізації ФАРЕ засновані на положеннях Регламенту ЄС щодо фінансового регулювання ЄС, а також на процедурах, створених спеціально для цієї програми. Моніторинг реалізації програми ЄК здійснювала спільно з національними урядами країн-кандидатів [52].

Підсумовуючи огляд організаційної складової програми ФАРЕ, назвемо її ознаки: середньострокове планування, спільне фінансування, гранти як основний інструмент реалізації.

Програма ІСПА визначалася як «інструмент структурної політики у передвступний період» та була спрямована на розвиток транспортної інфраструктури, охорону довкілля країн-кандидатів, соціально-економічне гуртування країн ЄС (Регламент (ЄС) № 1267/1999 від 21.06.1999 р.).

Заходи з боку ЄС обов'язково доповнювалися заходами країн, на які програма розповсюджувалася. Фінансувалися природоохоронні проекти, у яких країни-бенефіціари дотримувалися вимог екологічного законодавства ЄС і партнерських угод про приєднання. Відбір та затвердження проектів були засновані на національних транспортних і екологічних програмах, які входили до національної програми щодо прийняття *acquis Community*.

Розподіл коштів з бюджету ЄС між країнами-бенефіціарами в рамках ІСПА здійснювався на підставі таких критеріїв: чисельність населення, ВВП на душу населення за ПКС, площа країни. З бюджету ЄС фінансувалося від 75 % до 100 % вартості проектів. ЄК відповідала за координацію і узгодженість між цими заходами і заходами, що фінансувалися за рахунок інших джерел з бюджету ЄС. Країни-кандидати несли відповідальність за здійснення проектів під контролем ЄК. Моніторинг здійснювався спільно країною-бенефіціаром і ЄК з використанням натуральних і фінансових показників, що відображали специфіку проекту і його цілі. ЄК складала щорічні звіти та звітувала перед Європейським парламентом, Радою, Європейським економічним і соціальним комітетом. Зміст Програм був

оприлюднений в країнах-кандидатах у тому числі для інформування громадськості про роль ЄС у цих програмах.

Програми ЄС із підготовки до вступу – САПАРД, ФАРЕ, ІСПА – передбачали організований та структурований механізм їх координації, реалізації та оцінювання [71]. Застосування системи моніторингу та оцінки із залученням зовнішніх експертів дало можливість виявляти помилки, упущення, зловживання. Європейське бюро боротьби із шахрайством (OLAF) оприлюднено звіт, у якому зазначалося, що переважна кількість порушень в освоєнні європейських фондів зареєстрована у Румунії та Болгарії (80 % від загальної кількості). Це загостило питання доцільності надання коштів урядам Румунії та Болгарії. Також виявилися проблеми, пов'язані з адаптацією до європейського законодавства: акцизи, підвищені відповідно до норм ЄС, поставили під загрозу виробництво у Болгарії традиційної горілки – ракії, літр якої став обкладатися податком більше ніж 1 євро, якщо на рік виробляється до 30 літрів, і 2,20 євро, якщо цей ліміт перевищено. В середньому болгарська сім'я в селі виробляла до 100 літрів ракії на рік, але доходи селян не давали змоги сплачувати такі податки, отже, виробництво стає не вигідним: вартість ракії наблизилася до вартості промислової алкогольної продукції [74].

Проведений аналіз програм, які здійснювалися у рамках політики розширення і поширювалися на аграрну сферу країн-кандидатів до вступу у ЄС визначив, що стратегічне значення для модифікації організаційно-економічного механізму регуляторної політики в аграрній сфері та його узгодження із регуляторною складовою САП ЄС країн-кандидатів до ЄС мала програма САПАРД, вплив на окремі аспекти мали також програми ФАРЕ, ІСПА. Загальними рисами обраної політики були:

- програмування як основа розроблення та реалізації системи заходів;
- інституційне забезпечення у формі Регламентів та формальних правил країн-кандидатів;
- середньострокове планування;

- двосторонній характер зобов'язань;
- відповідність з угодами ЄС та цілями САП;
- збільшення частки економічних методів;
- спільне фінансування у визначених заздалегідь пропорціях;
- наявність інститутів, які відповідають за розроблення та реалізацію програм;
- система моніторингу та звітності;
- публічність та прозорість.

Сучасний етап фінансового та технічного напрямів політики розширення має чотири основних форми: Технічна підтримка та обмін інформацією (Technical Assistance and Information Exchange, ТАІЕХ), Сближення (Twinning), Гранти та тендери, Моніторинг й оцінка [75]. За фінансовим напрямом основним інструментом є програма Підготовка до приєднання, ППА (Pre-accession assistance, ІРА) для країн-кандидатів і потенційних країн-кандидатів. Програма ППА поширюється на країни, що бажають приєднатися до ЄС, за умови виконання ними критеріїв вступу (Копенгагенські критерії). Країни-кандидати повинні здійснювати інвестиції у реформування своїх інститутів і формальних правил для їх відповідності інститутам та інституціям ЄС. Розміри і форма допомоги визначаються в рамках партнерської Угоди про вступ.

ППА І на період 2007-2013 рр. як єдине рамкове положення щодо фінансування замінило програми САПАРД, ФАРЕ, ІСПА. Обсяги у яких було профінансовано програму ППА І представлено у таблиці 4.13.

Таблиця 4.13

Бюджет ППА І у 2007-2013 рр, млн євро

Країна	Роки						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Албанія	61,0	70,7	81,2	94,1	94,4	94,5	95,3
Боснія та Герцеговина	62,1	74,8	89,1	105,3	107,4	107,8	63,6
Хорватія	141,2	146,0	151,2	153,5	156,5	156,1	93,5
Колишня Югославська Республіка Македонія	58,5	70,2	81,8	91,6	98,0	101,8	113,2
Ісландія	-	-	-	-	12,0	12,0	5,8

Косово	68,3	184,7	106,1	67,3	68,7	68,8	71,4
Чорногорія	31,4	32,6	34,5	33,5	34,1	35,0	34,5
Сербія	189,7	190,9	194,8	197,9	201,8	202,0	208,3
Туреччина	497,2	538,7	566,4	653,7	779,9	860,2	902,9
Програма для декількох бенефіціарів	129,5	137,7	188,8	141,7	186,2	176,2	177,2

Джерело: [76]

Отже, бюджет ІПА І у період 2007-2013 рр. становив близько 11,5 млрд євро. Програма ІПА І охоплювала такі напрями: перехідні заходи, створення відповідних інститутів, транскордонне співробітництво, регіональний розвиток, розвиток людських ресурсів, розвиток сільської місцевості.

Нові рамки для надання допомоги країнам з боку ЄС у період 2014-2020 рр. визначено ІПА ІІ [77]. Бенефіціарами ІПА ІІ є Албанія, Боснія і Герцеговина, колишня Югославська Республіка Македонія, Косово, Чорногорія, Сербія, Туреччина.

Основні характеристики ІПА ІІ, які відрізняють її від ІПА І, наведено на рисунку 4.14.



Рис. 4.14. Особливості програми ІПА ІІ у порівнянні із програмою ІПА І

Джерело: [78]

Порівняння характеристик ІПА I та ІПА II дає можливість визначити особливості, притаманні ІПА II: стратегічна спрямованість, секторальний підхід, який одночасно враховує процеси демократизації, верховенство закону, розвиток конкурентоспроможності.

Плановані обсяги фінансування програми ІПА II наведено у таблиці 4.14.

Таблиця 4.14

Плановані обсяги фінансування програми ІПА II у 2014-2020 рр., млн євро

Країна	Роки					Всього 2014- 2020
	2014	2015	2016	2017	2018- 2020	
Албанія	83,7	86,9	89,7	92,9	296,3	649,5
Боснія та Герцеговина	39,7	39,7	42,7	43,7	*	165,8
Колишня Югославська Республіка Македонія	85,7	88,9	91,6	94,9	303,1	664,2
Косово*	83,8	85,9	88,7	91,9	295,2	645,5
Чорногорія	39,6	35,6	37,4	39,5	118,4	270,5
Сербія	195,1	201,4	207,9	215,4	688,2	1508,0
Туреччина	620,4	626,4	630,7	636,4	1940,0	4453,9
Мультикраїнне	348,0	365,0	390,0	410,4	1445,3	2958,7

* Суми будуть визначені пізніше

Джерело: [76]

Обсяги фінансування програми ІПА II є близькими до обсягів фінансування ІПА I і, поряд із узгодженням із Стратегією розширення, є фактором, від якого залежить ефективність її реалізації. Близько $\frac{3}{4}$ цих коштів заплановано витратити на політичні реформи, економічний, соціальний, регіональний розвиток. Формування і реалізація ІПА II враховує досягнення цілей ІПА I і базується на взаємодії з національними урядами країн.

Програми ІПА I, ІПА II розповсюджуються і на аграрну сферу. Як зазначає ЄК, сільське господарство було і залишається одним із найскладніших, найбільш чутливих і важливих питань у контексті розширення через його значний обсяг (частка у ВВП, площа с.-г. угідь, чисельність зайнятих у сільському господарстві) та наявність структурних диспропорцій [63].

Інформація щодо окремих показників, які характеризують роль аграрної сфери у досліджуваних країнах, узагальнена у таблиці 4.15.

Таблиця 4.15

Показники, які характеризують роль аграрної сфери окремих країн-кандидатів до ЄС

Показники	Македонія	Туреччина	Албанія	Сербія	Чорногорія	Боснія і Герцеговина	Косово
С.-г. землі, км ²	11180	384070	12010	34496	13812	21510	5700 *
Землі с.-г. призначення у загальній площі земель, %	44,3	49,9	43,8	44,0	38,0	42,2	52,4
Пасовища, % від площі с.-г. земель	16,4	26,7	22,7	73,0	-	19,7	27,6 *
Постійне землеробство, % від площі всіх земель	1,4	4,1	2,7	-	-	2,0	-
Зайнятість у сільському господарстві, % від загальної зайнятості	17,3	23,6	41,5	-	-	20,5	4,6
Додана вартість у сільському господарстві, % ВВП	10,4	9,0	21,8	9,7	7,0	8,5	14,0

Джерело: [63]

Отже, значна частка аграрної сфери у національних економіках цих країн зумовила визначення такі напрями її реформування відповідно до ІПА I, ІПА II:

- зміцнення організаційного потенціалу с.-г. адміністрацій, зокрема у процесі формування, реалізації аграрної політики;
- розвиток с.-г. статистики та реєстрів за стандартами ЄС;

- нарощування організаційного потенціалу для реалізації заходів щодо розвитку сільських районів, попередніх приєднань (у межах програми ІПАРД);

- розвиток програмування як інструмента аграрної політики, відповідно до стандартів ЄС;

- забезпечення умов доступу до кредитів стейкхолдерів;

- проведення наукових досліджень для аграрної сфери;

- надання консультаційних послуг стейкхолдерам;

- організація аналізу і контролю реалізації заходів аграрної політики.

Основна увага приділяється законодавчому погодженню і нарощуванню організаційного потенціалу для імплементації законодавчої основи (*acquis communautaire*) САП [79].

Для сприяння розвитку сільських районів існує програма Сприяння вступу у розвиток сільських регіонів, ІПАРД (*Instrument for Pre-Accession Assistance in Rural Development, IPARD*), яка містить самостійні цілі і заходи, які водночас є узгодженими із програмами ІПА I, ІПА II [80].

Важлива роль у процесі формування і реалізації ІПА I, ІПА II, як і політики розширення в цілому, належить ЄК. Експерти ЄК ви аграрній сфері надають допомогу і рекомендації кандидатам і потенційним країнам-кандидатам у процесі підготовки до запровадження САП.

У розбудові OEM регуляторної політики країн-кандидатів до ЄС необхідним є запровадження процедур та інструментів звітності, які використовуються і для оцінки ІПА. Зокрема, у звіті DG NEAR 2017 р. зазначається, що програма має позитивний вплив на підготовку країн-кандидатів та потенційних кандидатів до вступу в ЄС, секторальний підхід у її реалізації є доцільним, його ефективність визначається узгодженістю із регуляторними заходами національних урядів та дотриманням запланованих обсягів фінансування [81].

Проведений аналіз досвіду розбудови OEM регуляторної політики в аграрній сфері країн-кандидатів до ЄС може бути використаний Україною з огляду на наявність спільних рис із структурою національних економік означених країн та наголошеними інтеграційними векторами розвитку економіки України. Вважаємо, що підвищення ефективності OEM регуляторної політики аграрної сфери України забезпечать середньострокове планування і програмування як основа розроблення та реалізації OEM,; узгодженість цілей державних програм із цілями САП, збільшення питомої ваги економічних методів у структурі OEM регуляторної політики, запровадження системи моніторингу та звітності, публічності і прозорості заходів держави.

Висновки до розділу 4

1. Загальною тенденцією еволюції регуляторної політики у країнах ОЕСР став перехід від дерегулювання до політики «якісного регулювання», визначальними ознаками якого є: попередній та підсумковий аналіз регуляторного впливу, адміністративне спрощення та регуляторні альтернативи, а в окремих країнах – перехід до політики «розумного регулювання» як більш досконалої форми регуляторної політики, що характеризується визначенням результатів впливу регуляторних заходів, їх оцінкою, участю у розробленні заходів стейкхолдерів та чітким і обґрунтованим розподілом повноважень між державними органами.

2. Проведений аналіз практичної реалізації регуляторної політики в країнах ОЕСР встановив, що країною-піонером у регуляторному реформуванні стала Канада, позитивний досвід якої був згодом використаний та доопрацьований з урахуванням власних особливостей економічного розвитку іншими країнами.

3. Встановлено, що інституційними елементами регуляторної політики в аграрній сфері США є формальні правила, провідне місце серед яких

належить Сільськогосподарському Акту, податковому, трудовому, екологічне законодавству. Визначено такі особливості Сільськогосподарського Акту: всебічність, періодичність прийняття та розрахованість дії на певний період (5-6 років), узгодженість державних заходів, що передбачені Сільськогосподарськими актами, обсяги державної підтримки сільського господарства, визначені ними, є основою для формування річних державних бюджетів, які у сукупності забезпечують ефективність регуляторної політики. До інституційних елементів регуляторної політики аграрної сфери США належить також усталена організаційна структура - основним суб'єктом регуляторної політики на федеральному рівні є Міністерство сільського господарства, яке розроблює регуляторні правила, що конкретизують умови реалізації Акту.

4. Аналіз САП країн ЄС та виокремлення її особливостей довели, що САП, як і інші напрями політики, є узгодженою із загальними цілями ЄС. САП зазнала декілька етапів реформування, остання реформа була започаткована у 2013 р. Проаналізовано та визначено організаційну структуру і функціональну спрямованість основних суб'єктів САП, визначено, що провідна роль у процесі формування та реалізації належить ЄК.

5. Розмежовано інструменти ОЕМ САП на етапі формування: пропозиції, консультації, регламенти, директиви, рішення, рекомендації – та на етапі реалізації: програми. Зворотній зв'язок, а отже, ефективність забезпечена системною оцінкою, яка включає узгоджену роботу основних інститутів, інструменти оцінювання (звіти, бюлетені), методика складання яких містить показники процесу та результату заходів політики, а висновки враховуються під час складання пропозицій ЄК як висхідної основи законотворчого процесу регулювання аграрної сфери.

6. У системі САП регуляторна складова полягає у закріпленні на рівні формальних правил умов надання (отримання) фінансової підтримки. Еволюційним трендом регуляторної складової САП є спрощення, яке полягає у

скасуванні надмірного регуляторного тягаря при збереженні (посиленні) вимог до стейкхолдерів, що у сукупності із системою зворотного зв'язку між етапами формування та реалізації політики (моніторинг, оцінка, звітування) сприяє досягненню цілей сталого розвитку.

7. Встановлено, що OEM регуляторної політики в аграрній сфері країн-кандидатів до ЄС формується під впливом двох інтегральних процесів, які:

- за джерелами походження поділяються на ендогенні (зміна основ економічних систем від директивно-планових до ринково орієнтованих шляхом проведення національних реформ) та екзогенні (політика Розширення ЄС, яка реалізується за технічними та фінансовими напрямками і як основний інструмент використовує програми);

- мають синергетичний ефект і як результат утворюють підґрунтя для існування механізму наздогоняючого типу (catch-up) (механізм, який дає можливість у стислі терміни подолати наявне відставання);

- враховують роль аграрної сфери у функціонуванні національних економік країн, забезпечують впровадження регуляторних принципів, форм, методів, інструментів, важелів, які відповідають сучасному етапу САП в регуляторній площині і сприяють досягненню фундаментальних цілей САП у контексті стратегії сталого розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 4

1. Малышев Н. Эволюция регуляторной политики в странах ОЕСР. URL.: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf>
2. Комиссия определяет области для улучшения существующего законодательства. URL.: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en#need
3. «Умное регулирование»: глобальный вызов для лиц, принимающих решения / Шарль-Анри Монтэн (Франция), 23/04/2012 <http://smartregulation.net>
4. Система державного управління Канади: досвід для України / уклад. О. І. Максимова; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – Київ: НАДУ, 2010. 60 с.
5. Government of Canada. URL.: <https://www.canada.ca/en/government/system/oversight.html>
6. Canadian Agricultural Partnership: Federal activities and programs. URL.: <http://www.agr.gc.ca/eng/about-us/key-departmental-initiatives/canadian-agricultural-partnership/federal-programs-under-the-canadian-agricultural-partnership/?id=1511361680577>
7. OECD (2014), Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing. URL.: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>
8. Mandelkern Group Report. Final Report, Brussels, 13 November 2001.
9. Институты регулятивного управления в государствах Европейского союза, вступивших в ЕС 1 мая 2004 г. Укрепление регулятивного управления благодаря совершенствованию политики регулирования. Доклад «SIGMA» № 42. URL.: http://www.sigmaweb.org/publications/Galina_Rus_SP42_060607.pdf
10. OECD (2002b), Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, OECD, Paris. OECD (2004a), Building Capacity for Regulatory Quality: Stocktaking Paper, OECD, Paris (April). OECD (2004b), “Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory”, note prepared by the OECD Secretariat for the Public Governance Committee meeting, OECD, Paris, April.

OECD (2004c), Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis, Paris (forthcoming). OECD (2004d), “Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions”, Paper prepared for the Working Party on Regulatory Management and Reform meeting, Paris. URL.: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/52/34227774.pdf>

11. Impact assessment in the commission. URL.: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_impact_en.pdf

12. Better regulation: why and how. URL.: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

13. Regulatory Scrutiny Board. Annual report 2016. URL.: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2016-rsb-report_en.pdf

14. Better regulation: guidelines and toolbox. URL.: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm

15. Health and food safety. URL.: http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/dgs_consultations/docs/code_good_practices_consultation_en.pdf

16. Plain Writing Act Compliance Report 2016 For the United States Department of Agriculture (USDA) URL.: <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/usda-plain-writing-act-2016-compliance-report.pdf>

17. Refit – making EU law simpler and less costly. URL.: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en.

18. Better regulation. URL.: https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation_en

19. Chapter I. Better regulation in the Commission. URL.: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-better-regulation-commission.pdf>

20. Державна регуляторна служба України оприлюднила Аналітичний звіт про свою роботу у 2016 році. URL.: <http://www.drs.gov.ua/press-room/derzhavna-regulyatorna-sluzhba-ukrayiny-oprylyudnyla-analitychnyj-zvit-pro-svoyu-robotu-u-2016-rotsi/>

21. Agency Financial Report 2016. URL.: <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/usda-fy16-agency-financial-report.pdf>

22. Office of the Law Revision Counsel United States Code. URL.: <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title7&edition=prelim/>

23. Онегіна В.М., Шибасева Н.В. Інституційне середовище аграрної політики: досвід США та ЄС і сучасний стан в Україні. *Економіка АПК*. 2016. №1. С. 18-24.

24. Farm Bill. URL.: <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?navid=farmbill>.

25. One Hundred Thirteenth Congress of the United States of America. URL.: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-113hr2642enr/pdf/BILLS-113hr2642enr.pdf>

26. Agricultural Act of 2014: Highlights and Implications. URL.: <https://www.ers.usda.gov/agricultural-act-of-2014-highlights-and-implications/>

27. What Is the Farm Bill? URL.: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS22131.pdf>

28. National Research Council (US) and Institute of Medicine (US) Committee to Review the NIOSH Agriculture, Forestry, and Fishing Research Program. Agriculture, Forestry, and Fishing Research at NIOSH: Reviews of Research Programs of the National Institute for Occupational Safety and Health. Washington (DC): National Academies Press (US); 2008. URL.: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK207905/>

29. Wage and Hour Division (WHD). URL.: https://www.dol.gov/whd/opinion/FLSANA/2004/2004_08_06_07FLSA_NA_meal_period.htm

30. Офіційний сайт Міністерства сільського господарства США. URL.: <https://www.usda.gov/>

31. Federal Inland Revenue Service. URL.: www.firs.gov.ng/

32. Farm security and rural investment act of 2002. URL.: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ171/PLAW-107publ171.pdf>
33. Agriculture: Laws and Regulations that Apply to Your Agricultural Operation by Farm Activity. URL.: <https://www.epa.gov/agriculture/agriculture-laws-and-regulations-apply-your-agricultural-operation-farm-activity>
34. Eurostat. . URL.: <https://ec.europa.eu/eurostat>
35. The common agricultural policy (CAP) and agriculture in Europe – Frequently asked questions. URL.: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_en.htm
36. Фалькович Е.Б. Особенности аграрной политики ЕС и направления ее совершенствования. URL.: <http://www.sworld.com.ua /konfer29 /1049.pdf>
37. Ушачев И., Тарасов В. Прогноз развития сельского хозяйства Европейского Союза на 2006-2013 гг. *АПК: экономика, управление*. 2007. № 6. С. 60-64.
38. Юркенайте Н. Реформа единой аграрной политики Европейского Союза на период после 2013 года. *Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий*. 2012. № 3. С. 26-30.
39. Янбых Р. Меры поддержки сельского развития: возвращаясь к опыту Европейского Союза. *Экономика сельского хозяйства России*. 2014. № 9. С. 81-85.
40. Клименко І.В., Бугрій М.Г., Ус І.В. Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості та виклики для України. Аналітична доповідь. Київ: НІСД, 2011. 19 с.
41. Попова О.Л. Нові пріоритети Спільної аграрної політики ЄС на 2014-2020 роки: стратегічні орієнтири для розвитку агросфери України. *Економіка АПК*. 2013. № 12. С. 89-96.
42. The history of the CAP. URL.: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/index_en.htm
43. The Monitoring and Evaluation Framework for the Common Agricultural Policy 2014-2020. URL.: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-2014-2020/monitoring-evaluation/leaflet-monitoring-evaluation-framework-cap-2014-2020_en.pdf

44. CAP post-2013: Graphs and figures. URL.: https://ec.europa.eu/agriculture/graphs-figures/cap_en
45. Overview of CAP Reform 2014-2020. URL.: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf
46. ANNUAL REPORT 2002. URL.: <https://www.oecd.org/about/2080175.pdf>
47. Дерябина Е.М. Источники права Европейского союза: теоретико-правовое исследование: монография. Москва: Проспект, 2016. 136 с.
48. Консолідовані версії договору про європейський Союз та договору про функціонування Європейського Союзу. URL.: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06
49. Agriculture and rural development. URL.: https://ec.europa.eu/agriculture/committees_en
50. Future of the common agricultural policy. URL.: https://ec.europa.eu/agriculture/future-cap_en
51. Agricultural Policy and Enlargement of the European Union/ Ed. by Burrell A., Oskam A. Wageningen Pers, 2000.- 252 p.
52. Access to European Union law. URL.: <http://eur-lex.europa.eu>
53. State of the Union 2016: EU budget review further focuses budget on priorities, ensures more flexibility and less red tape. URL.: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2999_en.htm
54. Council decision of 2 December 2010. URL.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32012D0496>
55. Decision No 3/2014 Of the joint committee on agriculture of 9 April 2014. URL.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22014D0375>
56. Official Journal of the European Union. Volume 58. 17 November 2015. URL.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2015:383:TOC>

57. Deutscher Bundestag. URL.: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/618/61813.html>
58. Rural development 2014-2020: Country files. URL.: https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files_en.
59. Pathways to leader. URL.: https://ec.europa.eu/agriculture/.../pathways-to-leader_en.pdf.
60. European Commission (2006). The LEADER approach. Retrieved 27 April 2016. URL.: <https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/fms/pdf/2B953E0A-9045-2198-8B09-ED2F3D2CCED3.pdf>
61. LEADER 'Cooperation Landscape'. URL.: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/leader-cooperation-landscape_june-2017.pdf
62. European Network for Rural Development. Projects & Practice. URL.: https://enrd.ec.europa.eu/projects-practice_en?page=1
63. European Commission. URL.: https://ec.europa.eu/agriculture/index_en
64. Main CAP simplification measures. URL.: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/newsroom/296_en.pdf
65. Commission staff working document Review of greening after one year. URL.: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening_en.pdf
66. Guidance document aid applications and payment claims referred to in article 72 of regulation (EU) 1306/2013. URL.: https://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wikicap/images/5/58/DS-DSCG-2014-39_aid_application_guidance_final_rev1_clean.pdf
67. 2016 Annual Activity Report. URL.: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/aar-agri-2016_en_2.pdf
68. Financial reports: EAGF and EAFRD. URL.: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/financial-reports_en,
69. Pre-accession agricultural instrument (SAPARD). URL.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l60023>

70. Глосарій термінів ЄС. URL.: <http://europa.dovidka.com.ua/s.html>
71. Кравчук І. Оцінювання використання структурних фондів ЄС в Румунії. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. Вип. 2. С. 83-93.
72. Програма САПАРД. URL.: <http://www.vn.government.bg/world/stranici/programi/tek/sapard.htm>
73. Офіційний сайт Міністерства сільського та лісового господарства Болгарії. URL.: <http://www.mzgar.government.bg/Sapard/Sapard.htm>
74. Румунія и Болгария после присоединения к ЕС. URL.: <https://censor.net.ua/f2353106>
75. European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations. URL.: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement>
76. Overview - Instrument for Pre-accession Assistance. URL.: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en
77. Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) URL.: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf
78. External Evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014 – mid 2017) Final Report Volume 1: Main report June 2017. URL.: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ipa_ii_eval_-_final_report_-_volume_1_-_june_2017.pdf
79. Pre-accession assistance. URL.: https://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance_en
80. IPARD. URL.: https://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/ipard_en
81. Annual activity report 2016 - Neighbourhood and Enlargement Negotiations https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2016-neighbourhood-and-enlargement-negotiations_en

РОЗДІЛ 5

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В АГРАРНІЙ СФЕРІ

5.1. Удосконалення регуляторної складової фінансового напрямку політики держави в аграрній сфері

ОЕМ регуляторної політики є необхідною передумовою забезпечення ефективного впливу держави на перебіг соціально-економічних процесів в аграрній сфері для досягнення стратегічних цілей економічної системи змішаного типу, тому його удосконалення є одним із першочергових завдань реформування системи ДРЕ.

У дослідженні приділимо увагу третьому етапу регуляторної політики, виокремлення якого було здійснено у підрозділі 2.3.

Податкова складова OEM РП в аграрній сфері зазнала суттєвих змін у 2015 р. З 1 січня 2015 р. глава 2 розділу XIV Податкового кодексу України (ПКУ), яка визначала порядок застосування спеціального податкового режиму (ФСП), втратила чинність на підставі прийняття Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [1]. Для сільгосп підприємств – платників ФСП було виділено окрему (четверту) групу платників єдиного податку із можливістю застосування спрощеної системи оподаткування (у специфічній формі – на основі грошової оцінки землі, як це здійснювалось у 1999-2014 рр.). Також змінено порядок справляння єдиного податку шляхом об'єднання чотирьох колишніх груп, які передбачали функціонування податку в адвалорній формі (з третьої по шосту), в одну (третю) групу платників податку. Ставки єдиного податку порівняно зі ставками для колишніх третьої та п'ятої груп знижено із 5 до 4 % – для неплатників ПДВ, та із 3 до 2 % – для суб'єктів, які окремо

сплачуватимуть ПДВ. Платників ЄП було звільнено від обов'язку сплати деяких податків, перелік яких наведено у п. 297.1 ПКУ [2].

З 1 січня 2015 р. відповідно до норм статті 292.1 ПКУ базою оподаткування для платників єдиного податку четвертої групи (сільгоспідприємств) стала нормативна грошова оцінка гектара сільгоспугідь (землі) (НГОЗ) з урахуванням коефіцієнта індексації, визначеного станом на 1 січня базового податкового року відповідно до порядку, встановленого розділом XII ПКУ. До 2015 р. база нормативна оцінка сільгоспугідь для цілей справляння ФСП не індексувалась.

У таблиці 5.1 наводиться величина ФСП у 2005 та 2014 рр. Дані таблиці засвідчують, що розмір ФСП у «доларовому» і «зерновому» еквіваленті зменшується.

Таблиця 5.1

Розмір ФСП у 2005 і 2014 рр.

Показники	2005 р.	2014 р.	2014 р. до 2005 р., %*
<i>Середній розмір податку з гектара угідь:</i>			
– абсолютна сума, гривень	7,0	5,9	84,0
– «доларовий еквівалент», дол. США	1,4	0,35	25,0
– «зерновий еквівалент», кг пшениці	16,7	3,0	18,0
Відношення ФСП до земельного податку, %	60,8	27,6	45,1
<i>Рівень оподаткування ФСП:</i>			
– середньої виручки з 1 га	0,4	0,1	24,7
– середнього прибутку з 1 га	4,2	0,92	-21,1

Джерело: [4]

Провідні вітчизняні науковці погоджувалися із необхідністю проведення індексації НГОЗ як бази оподаткування [4]. Порівняльний аналіз, проведений Л. Тулушом, дав змогу науковцю зробити висновок, що за таких умов ФСП не виконував фіскальну та регуляторну функції.

Частка надходжень від ФСП знизилась у 2014 р.: як у загальній сумі податкових надходжень від сільгоспідприємств – до менш як 3 % (у податкових надходженнях до Зведеного бюджету України – до 0,03 %); так і у загальній сумі податкових надходжень до місцевих бюджетів – до менш як 1 %

(в середині двохтисячних надходження від ФСП становили 5-6 % в окремих сільських бюджетах).

Прогнозувалося, що індексація бази нарахування ФСП (ЄП 4 групи) приведе до збільшення сум ФСП з гектара сільгоспугідь у шість разів. З 1 січня 2015 р. ставки єдиного податку 4 групи збільшено втричі. Відповідно очікувалося зростання середнього розміру ЄП 4 групи із 6 грн/га (у 2014 р.) до 115 грн/га у 2015 р. (або у 19,5 раза) та підвищення частки означеного податку у доходах місцевих бюджетів. Надходження від ФСП у 2014 р. становили 0,122 млрд грн, у 2015 р. – 2,1 (при прогнозних показниках понад 2,3 млрд грн), у 2016р. – 3,5 млрд грн, що в 1,75 раза більше, ніж у попередньому році [5, 6]. Таким чином, пільговий режим оподаткування сільськогосподарських товаровиробників за рахунок ФСП у 2015 році був змінений, і такі зміни призвели до суттєвого підвищення податкового навантаження на аграріїв.

Але при аналізі динаміки податкових надходжень необхідно враховувати фактор інфляції (табл. 5.2), тобто із корегуванням номінальних податкових надходжень на рівень інфляції збільшення реальних податкових надходжень було значно меншим.

Таблиця 5.2

**Індекси цін реалізації продукції сільського господарства
у 2014-2017 рр.,% до попереднього періоду**

Показники	Роки			
	2014	2015	2016	2017
Індекс цін реалізації продукції с.- г.	124,3	154,5	109,0	111,5
Індекс споживчих цін	124,9	143,3	112,4	113,7

Джерело: [7, 8]

Зміни також відбулися в умовах сплати земельного податку: ставка податку за земельні ділянки сільськогосподарських угідь не може перевищувати 1 % від їх нормативної грошової оцінки, на інші земельні ділянки – до 3 %. Діапазон ставок орендної плати, що встановлюються у

договорі оренди, залишився незмінним від 3 до 12 % нормативної грошової оцінки (з урахуванням індексації (від 770 до 3000 грн). Земельні ділянки с.-г. угідь не визначаються як самостійний об'єкт оподаткування (стаття 272 ПКУ виключена).

Таблиця 5.3

Надходження від земельного податку та орендної плати за землю до місцевих бюджетів у 2012-2017 рр.

Показники	Роки					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Земельний податок, млн грн	3614,4	3366,1	3161,3	4059,9	8093,2	4357,7
Орендна плата, млн грн	7464,4	9436,8	8992,6	10 771,6	15 230,4	8006,5

* дані наведено за I півріччя.

Джерело: складено за [5, 6]

Думки вітчизняних науковців та державних службовців щодо динаміки податкового навантаження на сільгоспвиробників не збігаються. За прогнозними розрахунками Н. Тулуша, після змін 2015 р. податкове навантаження посилиться як в абсолютних показниках, так і щодо середньої виручки – в межах 1,6-1,7 %, щодо прибутку – в діапазоні від 17 % (у 2013 р.) до 22 % [4]. Відповідно до інформації Мінагрополітики, фіскальне навантаження на галузь у 2015 р. збільшилося на 20 млрд грн, а з урахуванням імпортного збору – на 30 млрд грн [9].

Наш аналіз даних, наведених у таблиці 5.3, засвідчує тенденцію до зростання обсягів плати за землю.

Аналіз динаміки податкового навантаження на сільгоспідприємства, тобто мікроекономічний аспект, проаналізований О.О. Лемішко, дав змогу науковцю дійти висновку, що податкове навантаження українських с.-г. підприємств не перевищує релевантного діапазону аналогічного показника у країнах Центральної та Східної Європи, які є членами ЄС, та суттєво не змінилося порівняно із дореформенним періодом [10].

Врахування результатів досліджень вітчизняних вчених, а також систематизація даних офіційної статистики, представлена у таблицях 5.4 і 5.5 дають можливість визначити тенденцію до посилення нерівномірності розподілу податкового навантаження між стейкхолдерами аграрної сфери, при збереженні невеликої частки у загальному обсязі сплачених податків на рівні національної економіки.

Таблиця 5.4

**Показники системи національних рахунків України
у 2011-2016 рр.**

Показники	Роки					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ВВП, млн грн у фактичних цінах	1299991	104669	1465198	1586915	1988544	2385367
Податки за виключенням субсидій на виробництво та імпорт, млн грн	181330	180815	184323	204191	315911	369344
Податки за виключенням субсидій на виробництво та імпорт, у % до ВВП	13,9	12,9	12,5	12,9	15,9	15,5
Чисті податки, сплачені суб'єктами с.-г., млн грн	-294	171	715	1420	1389	312

Джерело: складено за даними [33]

Податкове навантаження на компанії ТОП -100 аграрної сфери, за даними Державної фіскальної служби останніми роками не зазнало змін (табл. 5.5).

Таблиця 5.5

Податки, сплачені компаніями агросектора, млн грн

Показник	Роки	
	2016	2017
Всього податкових платежів у національній економіці	419968,9	516092,9
з яких компанії з ТОП-100 АПК	47244,8	59337,3
У % до загальної суми сплачених податків	11,2	11,5

Джерело: [11]

Зміни торкнулися не тільки бази нарахування та умов сплати ЄП, але й посилення відподідальності с.-г. підприємств через запровадження штрафних санкцій, що закріплено главою 11 ПКУ [2].

Але регуляторно невизначеними із 2015 р. залишилися умови сплати стейкхолдерами податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, оскільки відповідно до п.2 статті 266 ПКУ для сільськогосподарських товаровиробників не є об'єктами оподаткування будівлі та споруди, призначені для використання у сільськогосподарській діяльності, але офісні будівлі можуть бути об'єктами оподаткування. Отже, умови сплати податків на нерухоме майно потребують уточнень з боку держави.

Умови сплати ПДВ стейкхолдерами аграрної сфери з 2015 р. також змінено, правовою основою таких змін стали прийняття Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» (від 28.12.2014 №71-VIII) і законодавчі акти у сфері оподаткування, ухвалені раніше, якими не передбачено продовження дії спеціального режиму справляння ПДВ для переробних підприємств (у 2014 р. 50 % ПДВ-зобов'язань переробних підприємств спрямовували на виплату сум компенсацій (дотацій) с.-г. товаровиробникам за поставлені ними молоко або м'ясо в живій вазі, а 50 % спрямовували до спецфонду держбюджету і розподіляли у рамках бюджетної програми 2801540 «Державна підтримка розвитку галузі тваринництва», рівень виконання якої становив 35 %).

При продовженні дії спеціального режиму справляння ПДВ у 2015 р. змінено порядок адміністрування та функціонування спеціальних ПДВ-рахунків і порядок здійснення відшкодування ПДВ при експорті зернових культур (крім рису та гречки) та насіння ріпаку і соняшнику: експортери позбавлені права на відшкодування незалежно від статусу (виробник/експортер) [12].

Зазначимо, що відшкодування ПДВ при експорті для виробників забезпечувало джерело компенсації сум вхідного ПДВ, сплаченого у ціні придбаних ресурсів, створювало стимули для товаровиробників до експорту

власної продукції, які отримували експортну ціну (без участі трейдера) та відшкодування ПДВ. За відсутності такої норми у товаровиробників зменшуються стимули експортувати самостійно, проте з часом внутрішня закупівельна ціна трейдера з ПДВ буде наближатися до ціни експортного контракту без ПДВ (у разі самостійного експорту), відповідно, товаровиробники отримують більш високу ціну за свою продукцію.

Отже, такі регуляторні зміни мають неоднозначний економічний вплив: з одного боку, надання права сільгосппідприємствам-експортерам на відшкодування ПДВ дає їм переваги, а з другого – у такий спосіб держава могла би стимулювати товаровиробників збільшувати свою частку в експорті.

Внаслідок регуляторних змін 2016-2017 рр. було скасовано спецрежим ПДВ, але водночас держава при запровадженні інструменту прямої підтримки сільгоспвиробників – бюджетної дотації – визначила статус платника ПДВ як необхідну умову для її отримання.

Таким чином змінено формальний зміст ПДВ, але не значення як інструмента ОЕМ: з інструмента непрямой підтримки сільгоспвиробників він перетворився на передумову отримання прямої бюджетної підтримки.

Окремо зазначимо, що стейкхолдери, включені до РОБД (Реєстр отримувачів бюджетної дотації відповідно до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»), мають подавати додаткову звітність, що збільшує час на її підготовку та сплату податків і не сприяє покращенню регуляторного середовища. На початок 2017 р. до РОБД було внесено понад 2,2 тисячі сільгосппідприємств, які відповідали вимогам пунктів 1 і 2 статті 16 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України».

Законом «Про Державний бюджет України на 2017 р.» на бюджетну дотацію для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції було передбачено 4 млрд грн (що становило 0,14 % ВВП) [13].

Запроваджена у 2017 р. автоматична система блокування податкових накладних з метою виявлення фіктивних операцій купівлі-продажу, зокрема за допомогою звірки товарів, які закупає підприємство та які воно продає, суттєво посилила регуляторне навантаження на стейкхолдерів через невідповідність матеріалів на «вході» (насіння, добрива) та на «виході» (продукція рослинництва). Проблеми із блокуванням податкових накладних влітку 2017 р. мали близько половини агровиробників [14]. Умовою розблокування податкових накладних було визначено подання до ДФС України технологічних карт (таблиці кодів УКТЗЕД придбаних матеріальних ресурсів і реалізованої продукції), реєстрація яких здійснювалася у ручному режимі. В такий спосіб при запровадженні автоматичних складників трансмісійного механізму регуляторної політики фактично посилилася роль адміністративних чинників.

З урахуванням досвіду реалізації запровадженої у 2017 р. прямої підтримки стейкхолдерів було прийнято правки до ПКУ та Закону «Про державну підтримку сільського господарства», які:

1. Змінили принцип розрахунку суми дотацій для сільгоспвиробників на період до 2022 року: розрахунок розміру дотацій здійснюється з обсягу податкових зобов'язань із ПДВ за поставками товарів, а не з позитивної різниці між сумою податкових зобов'язань і сумою податкового кредиту з ПДВ (п. 51 підрозділу 2 р. ХХ ПКУ) [2].

2. Уточнили процедури блокування та розблокування податкових накладних (з певними виключеннями).

Безпосередньо зміни у OEM регуляторної політики за податковим напрямом полягають у такому:

- тимчасовому звільненні від сплати ПДВ за окремими експортними операціями (з 1 вересня 2018 р. до 31 грудня 2021 р. соєвих бобів; з 1 січня 2020 р. до 31 грудня 2021 р. – насіння свиріпи або ріпаку);

- уточненні порядку індексації нормативної грошової оцінки сільгоспземель: ІСЦ за 2017 р. застосовується із значенням 100 % (підрозділ 6 перехідних положень ПКУ доповнено новим пунктом);

- збільшенні ставок екологічного податку з урахуванням ІСЦ на 11,2 %;

- збільшенні ставок рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; рентної плати за спеціальне використання води з урахуванням ІСЦ виробників промислової продукції – на 16,8 % (Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році»);

- внесенні із 1 січня 2018 р. членів фермерських господарств до платників ЄСВ та визначенні базою нарахування ЄСВ суми доходу, отриманого від їхньої діяльності, що підлягає оподаткуванню ПДФО. (пп. 51 ч. 1 ст. 4 Закону України від 08.07.2010 р. № 2464-VI «Про збір та облік ЄСВ»).

Фактором, що позитивно впливає на регуляторне середовище аграрної сфери, є запровадження електронного надання до 80 % послуг, які можуть надаватися ДФС малому та середньому бізнесу. Але інфраструктурні особливості аграрної сфери (обмежений доступ до Інтернету: якщо у 2016 р. в середньому по Україні 61,6 % дорослого населення користувалися Інтернетом, то серед сільського населення це 46 % [15] та інституційні особливості поведінки стейкхолдерів аграрної сфери (використання неформальних норм, обумовлене специфікою господарської діяльності та традиціями сільського населення) гальмують використання он-лайн сервісів. Отже, означений фактор для стейкхолдерів аграрної сфери переважно є потенційним чинником покращення регуляторного середовища.

Вважаємо, що стан податкової складової регуляторного середовища, у тому числі аграрної сфери, відображає динаміка податкового індексу, який має такі складові:

- якість податкового законодавства;
- обтяжливість/легкість адміністрування податків;
- фіскальний тиск;

- якість податкового обслуговування [16].

Можливість застосування індексу для відображення регуляторного аспекту податкового напрямку аграрної сфери пояснюється, на наш погляд, тим, що близько третини опитаних суб'єктів, думки яких є базою для складання цього індексу, є експертами або керівниками сільськогосподарських підприємств. Опитані респонденти вказали на основні фактори, що негативно впливають на якість податкового законодавства:

- 1) протиріччя та неоднозначні положення, що суперечать одне одному;
- 2) постійні зміни;
- 3) кількість та обсяг документів для платників;
- 4) складність;
- 5) неадекватні ставки податків та зборів.

Із п'яти основних факторів, визначених респондентами, перші чотири безпосередньо характеризують регуляторну складову аграрної сфери.

Із загальної кількості опитаних 66 % вважають регуляторні податкові процедури обтяжливими внаслідок:

- 1) незрозумілості правил та роз'яснень щодо підготовки податкової звітності та проведення платежів;
- 2) недосконалості електронної системи звітності;
- 3) поспішного запровадження нових правил;
- 4) значної кількості часу, витраченого на підготовку податкової звітності та сплату податків;
- 5) великої кількості платежів.

Отже, інтуїтивний індикатор оцінки якості регуляторної складової податкового напрямку політики держави збігається із результатами проведеного дослідження функціональних факторів, яке спирається на розробки вітчизняних науковців та дає змогу зробити такі висновки.

Податкові ставки мають важливе значення у системі ДРЕ та, відповідно, у забезпеченні ефективності економічної системи, але система оподаткування в

цілому з урахуванням її регуляторної складової є більш вагомим фактором, оскільки вона впливає на кількість стейкхолдерів, їх організаційну структуру, кількість використовуваних ресурсів (землі, капіталу, робочої сили). Ефективна система оподаткування має забезпечувати нейтральність оподаткування між галузями, стабільний розвиток економіки та податкові надходження, що забезпечують фінансову основу діяльності держави, мінімізацію тіньового сектора економіки. Податкове навантаження аграрної сфери має тенденцію до поступового збільшення, але воно є меншим порівняно з іншими секторами економіки та не перевищує податкового навантаження аграрної сфери провідних країн. Відбуваються зміни у напрямі набуття податками фіскальних та регуляторних функцій, що відповідає принципам оподаткування, сформульованим в економічній науці та практиці господарювання розвинутих країн, але при цьому формується залежність між обсягами сплачених податків (ПДВ) та обсягами дотацій із бюджету (що є особливістю вітчизняного OEM регуляторної політики). У регуляторній складовій оподаткування, яка полягає у визначенні суб'єктів, об'єктів, умов сплати, порядку адміністрування, не простежується елементів спрощення та послідовності, регуляторні зміни набувають ознак усталеності, й у такий спосіб проявляється інституціалізація перманентності змін, яка, в свою чергу, визначає характер формування очікувань стейкхолдерів щодо заходів держави (очікування стейкхолдерів є фактором ефективності/неефективності OEM регуляторної політики).

Проаналізуємо наступну складову фінансового напрямку політики держави в аграрній сфері – державну підтримку стейкхолдерів із використанням коштів державного бюджету.

Фактором, що позитивно впливає на ефективність OEM регуляторної політики, є фінансування аграрної сфери у 2017 р. в обсягах, що відповідають запланованим [17]. Винятком є часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки та обладнання у межах програми «Фінансова підтримка сільгоспвиробників» (профінансована на 30 %). Відсутня інформація

щодо причин невиконання цієї бюджетної програми, тоді як виявлення та аналіз факторів, що спричинили її невиконання, можуть знизити ризики повторювання цієї ситуації у наступних бюджетних періодах.

Бюджетна програма 2801580 «Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників» (табл. 5.6) у 2017 р. була профінансована на 100 %, що сприяло посиленню фінансової дисципліни. Але такий показник відповідно до запропонованої у підрозділі 2.2 класифікації є за змістом кількісним показником, що відображає процес ДРЕ, а не його макроекономічний або секторальний результат.

Таблиця 5.6

Стан фінансування за бюджетною програмою 2801580 «Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників» у 2017 р. за напрямом «Бюджетна дотація для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції»

Місяць	Передбачено розписом, млн грн	Відкрито асигнувань, млн грн	Перераховано на небюджетний рахунок, млн грн	Фактично спрямовано с.-г. виробникам		Залишок на небюджетному рахунку, млн грн
				Сума, млн грн	Кількість виробників	
січень-квітень	368,58	306,33	306,33	79,78	683	226,54
травень	335,12	485,64	485,63	241,83	662	33,28
червень	343,21	692,02	692,02	473,47	668	251,83
липень	382,67	382,67	382,67	528,86	700	105,64
серпень	485,05	485,05	485,05	590,68	737	0,033
вересень	513,22	400,33	400,33	400,30	828	0,03
жовтень	556,93	477,57	477,57	477,56	931	0,04
листопад	476,88	635,12	635,12	635,10	1 053	0,06
грудень	538,30	572,35	572,35	572,38	1 244	0,03
Всього	4000,00	4000,00	4000,00	3999,97	1706	0,03

Джерело: [17]

Поряд із позитивним фактором необхідно враховувати й фактори, що не забезпечили ефективність державного програмування. Формально, згідно з Законом «Про Державний бюджет на 2017 рік», стейкхолдери могли

отримувати дотації із 1 січня 2017 р., але фактично субсидії вони почали отримувати у квітні, що пов'язано із затвердженням Методики розрахунку бюджетної дотації Постановою Кабміну у лютому 2017 р. [18], що відповідає п. 10 ст. 15 Закону «Про державну підтримку сільського господарства», який не містить конкретних термінів прийняття такої постанови [19]. Відповідно Мінфін затвердив порядок розподілу субсидій лише 22 березня.

Терміни набуття чинності та умови, за якими відбувався розподіл коштів (розрахунок розміру дотації здійснювався як частка реалізованої дотаційної продукції у загальному обсязі реалізованої продукції, помножена на задекларовану суму ПДВ з урахуванням коефіцієнта пропорційності відповідно до бюджетного фінансування) не забезпечували досягнення мети субсидування – підтримки галузі тваринництва [19].

За даними Держстату, поголів'я корів у 2017 р. скоротилося на 2 %, свиней – на 8 %, а курей – збільшилося на 1,7 %. Сукупний індекс витрат на виробництво с. г. у 2017 р. становив 121,8 % [20]. Після року дотування ціни на продукцію галузі тваринництва не знизилися. У 2017 р. курятина подорожчала на 28 %, телятина – на 33, яйця – на 24, молоко – на 21 %.

Отже, отримані результати не відповідають теоретичним положенням впливу субсидій на обсяг та ціни продукції: внаслідок запровадження субсидій виробникам ціни повинні зменшуватися, обсяги виробництва зростати – як результат зменшення витрат виробництва.

Відсутність позитивної динаміки обсягів виробництва аграрної продукції внаслідок запровадження субсидії можна пояснити незначною часткою стейкхолдерів, які отримали субсидії. З понад 70 тисяч стейкхолдерів субсидію у 2017 р. отримали 1706 суб'єктів, що становить менш ніж 2,5 % від загальної кількості таких суб'єктів.

Водночас обмеження, що містилися у Постанові КМУ № 83 від 08.02.2017 р., для птахівничих підприємств не були виконані: їх фактична

частка у загальному обсязі виплачених дотацій становила 51,7 % з 4 млрд грн, а 1,8 млрд грн (44,5 %) отримали два підприємства [21].

Факторами, які знижують ефективність програмування як інструменту регуляторної політики, є умови та терміни затвердження порядку розподілу коштів державного бюджету для підтримки аграрної сфери. Таким чином, механізм розподілу бюджетних дотацій не забезпечив повною мірою стимулювання зростання обсягів виробництва с.-г. продукції.

Аналіз функціональної складової та інституційного забезпечення бюджетного програмування дає змогу визначити фактори, які перешкоджали реалізації програм: відсутність фінансування з боку держави у запланованих обсягах, складнощі дотримання умов щодо участі у програмі стейкхолдерів. Реалізація бюджетних програм ускладнюється такою особливістю, як концентрація фіскальних витрат наприкінці року: рівень бюджетних видатків у грудні перевищує середньорічні показники, що призводить до значних коливань залишків на ЄКР та, відповідно, зменшує ефективність грошово-кредитної політики, оскільки посилює інфляційний та девальваційний тиск на економіку. Вирішення цього питання та перехід до рівномірного розподілу витрат можливий в умовах середньострокового бюджетного планування та зміни підходів до управління ліквідністю державного та місцевих бюджетів.

Обсяг затверджених видатків, розпорядником яких є Мінагрополітики, у 2018 р. було збільшено порівняно із 2017 р. за загальним фондом та в цілому (Додаток Б).

У 2018 р. продовжено реалізацію прямої підтримки аграрної сфери: пільги з ПДВ замінені 1 % від вартості валової продукції сільського господарства, що в перерахунку становить 6,3 млрд грн (у 2017 р. – 5,5 млрд грн).

На етапі формування OEM регуляторної політики на 2018 р. за бюджетним напрямом не використовувався такий інструмент, як пропозиції громадських організацій, асоціацій, та відповідно не було процедури їх

врахування [22]; не проведено моніторинг та оцінку ефективності заходів, що здійснювалися у межах бюджетних асигнувань 2017 р., не здійснювались заходи щодо законодавчого закріплення термінів затвердження порядку використання бюджетних коштів з урахуванням ситуації, що склалася із затримкою надання дотацій у попередні бюджетні періоди. Такий процес формування OEM не забезпечує досягнення тактичних та стратегічної мети ДРЕ.

Державна підтримка аграрної сфери визначена одним із пріоритетів бюджетного процесу у 2018 р. Порівняльний аналіз фінансування бюджетних програм для аграрної сфери наведено у таблиці 5.7.

Таблиця 5.7

**Порівняння запланованого обсягу фінансування бюджетних програм,
розпорядником яких є Мінагрополітики,
у 2017 і 2018 рр., млн грн**

Код програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету	Код функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету	Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями видатків та кредитування державного бюджету	2017 р.	2018 р.	2018 р. порівняно із 2017 р., +,-
2801030	0421	Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів	300,00	66,00	- 234,00
2801030	0421	Фінансова підтримка розвитку фермерських господарств	-	1000,00	+1000,00
2801350	0421	Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними	75,00	300,00	+ 225,00
2801540	0421	Державна підтримка галузі тваринництва	170,00	4000,00	+3830,00
2801580	0421	Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників	4774,30	945,00	-3829,30
Всього	-	-	5319,30	6311,00	+991,70

Джерело: складено на основі [13, 23]

Отже, обсяги фінансування програми «Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників», за якою здійснювалася виплата дотацій у 2017 р.

(4774,30 млн грн), на 2018 р. зменшено, натомість збільшено обсяг планованих видатків за програмою «Державна підтримка галузі тваринництва» (у 2017 р. 170 млн грн). Це означає, що формально змінено інструменти регуляторного механізму: термін «дотації» як регуляторного інструменту використовується лише у контексті «дотація за утримання корів та молодняку». Фактично за обсягами фінансування програму «Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників» замінено програмою «Державна підтримка галузі тваринництва».

Аналіз обсягів фінансування бюджетних програм за структурною ознакою свідчить, що галузевим пріоритетом в аграрній сфері визначено тваринництво; за формами ведення економічної діяльності – фермерські господарства (обсяг фінансування – майже 1 млрд грн, 50 % від цієї суми надаватиметься через кооперативи для стимулювання розвитку кооперації, 50 % надаватимуться сімейним фермерам, класичним фермерам, фермерам-початківцям).

Планованим результатом реалізації бюджетної програми «Державна підтримка галузі тваринництва» є зростання поголів'я ВРХ у сільськогосподарських підприємствах на 11 %, свиней – на 18 %, овець – на 6 %. Зростання середньої продуктивності молочного ВРХ до 7-9 тис. літрів/рік.

Планованим результатом реалізації програми надання фінансової підтримки розвитку фермерських господарств є збільшення частки фермерських господарств у виробництві валової продукції с.-г. із 6 до 10 %.

Окремо зазначимо, що програма компенсації вартості с.-г. техніки на 2018 р. містить розширений порівняно із 2017 р. перелік об'єктів. Але у 2017 р. програма компенсації вартості вітчизняної техніки почала реалізовуватися із запізненням та не була виконана у запланованому обсязі [24]. Тому незрозумілим є збільшення обсягів фінансування за відсутності принципово нових інструментів та процедур їх розподілу (за винятком розширення списку

техніки) та відсутності звіту про стан виконання цієї програму у минулому бюджетному періоді.

Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті на 2018 р. на аграрну сферу, напями було визначено, як і у 2017 р., у лютому Постановами Кабміну [25, 26].

Аналіз положень названих нормативних актів свідчить, що бюджетні кошти спрямовуються на підтримку галузі тваринництва шляхом часткової компенсації відсоткових ставок, вартості будівництва та реконструкції тваринницьких ферм і комплексів; часткового відшкодування вартості закуплених для подальшого відтворення племінних тварин. З 1 січня 2018 р. сума всіх видів державної підтримки не може перевищувати 150 мільйонів гривень на одного с.- г.товаровиробника на рік з урахуванням пов'язаних із таким товаровиробником осіб [2]. Головним розпорядником бюджетних коштів визначено Мінагрополітики, розпорядниками нижчого рівня – обласні та районні державні адміністрації.

Аналіз офіційних документів, які становлять інституційне підґрунтя регуляторної складової програмування, та планованих заходів у 2018 р. дають можливість стверджувати, що виявлені особливості OEM регуляторної політики: відсутність прозорості та переважно адміністративні процедури розподілу бюджетних коштів – мають тенденцію до збереження.

Програмування та його складова бюджетні програми є основним інструментом у формуванні та реалізації аграрної політики провідних країн. Визначення умов розроблення та реалізації програм (мети, принципів, методів, напрямів, термінів функціонування програм, кола стейхолдерів) є вагомою складовою OEM регуляторної політики в аграрній сфері.

Аналіз офіційних документів, що формують правові основи вітчизняної практики розроблення та економічної реалізації бюджетних програм в умовах переходу від непрямой державної підтримки до прямої, яка заснована на визначенні обсягів фінансування аграрної сфери як відсотка від валової

продукції с. г. та запровадженні системи дотацій, довів, що при формальному підвищенні ролі програмування як інструменту OEM регуляторної політики визначилися фактори, які знижують його ефективність. Проведене дослідження виявило, що до таких факторів належать:

- перманентна зміна напрямів підтримки аграрної сфери, назв бюджетних програм, процедур виділення коштів із державного бюджету, несвоєчасне їх затвердження та внесення до них змін протягом року;

- прийняття нових програм за відсутності моніторингу та комплексної оцінки виконання програм у попередні бюджетні періоди;

- визначення обсягів державних видатків на конкретні програми за відсутності обґрунтованих розрахунків потреби у них;

- недосконалість процедур отримання і розподілу бюджетних коштів та порушення бюджетної дисципліни при їх використанні;

- відсутність серед критеріїв, яким мають відповідати стейкхолдері-потенційні отримувачі дотацій, таких, що відповідають концепції багатофункціональності с.г.

Вплив означених факторів на мікрорівні не формує позитивних очікувань та не забезпечує стратегічного планування економічної діяльності стейкхолдерів, на макрорівні не сприяє досягненню цілей сталого розвитку, які для аграрної сфери конкретизуються у гарантуванні продовольчої безпеки держави; перетворенні аграрного сектора на високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому та зовнішньому ринках сектор економіки держави; збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності нації; комплексний розвиток сільських територій та розв'язання соціальних проблем на селі [27].

Регуляторна складова кредитування аграрної сфери перебуває під впливом як факторів, що визначають функціонування банківського сектора в цілому (рівень капіталізації банківської системи, загальний рівень системних ризиків), так і під впливом специфічних факторів, що мають вплив

безпосередньо на аграрну сферу (прибутковість, рентабельність аграрної сфери, наявність ризиків, притаманних аграрній сфері, сезонний характер діяльності).

Аграрна сфера належить до прибуткових у національній економіці, незважаючи на зниження рентабельності за ЕВІТДА на 9 в. п. р/р до 31 %, с.-г. підприємства не мали проблем із обслуговуванням боргів у 2016 р., відношення боргу до ЕВІТДА у сільському господарстві становило 1 % (за фінансових та боргових метрик, які свідчать про потенціал сектора для залучення кредитів: рентабельність за ЕВІТДА 10-30 %, відношення боргу до ЕВІТДА до 5) [28].

Факторами, що створюють стимули для збільшення обсягів кредитування в аграрну сферу є: зростання прибутків в аграрній сфері, зацікавленість трейдерів-експортерів у коротких кредитах на закупівлю зерна у виробників [29].

Українські банки («Приватбанк», ОTR Bank, «ПУБМ», «Райффайзен Банк Аваль», «Креді Агріколь Банк») стали активніше кредитувати аграрну сферу. Створюються спеціальні програми [30]. Але обсяги кредитування аграрної сфери становлять 6,4 % від загального обсягу виданих кредитів. Перший заступник міністра аграрної політики та продовольства М. Мартинюк зазначив, що наприкінці лютого 2017 р. кредити, видані с.-г. компаніям, становили всього 50,9 млрд грн, майже 40 % з них – 19,6 млрд грн – терміном до року, що дає можливість зрозуміти їх цільове призначення: фінансування касових розривів, притаманних сільському господарству. Водночас довгострокові кредити (понад п'ять років), які видаються на інвестиційні проекти, становлять 11,2 млрд грн (4 % від доданої вартості, створеної с. г. у 2016 р.) [31].

Банківське кредитування не є основним джерелом фінансування аграрної сфери: частка банків як джерел походження інвестицій у 2014-2016 рр. зменшилася з 16,1 % до 7,1 %, тобто вдвічі. При цьому, як зазначалося, кредити мають переважно короткостроковий характер, за даними НБУ, в 2016 р. тільки 20 % від обсягу кредитних коштів було видано на термін більш ніж 5 років [32].

Іноземні інвестиції становлять незначну частку в загальному обсязі інвестицій, що обумовлено наявністю ризиків, пов'язаних із дотриманням прав власності, ефективністю судової системи, діями адміністрацій на місцях.

Основним джерелом інвестицій залишаються власні кошти підприємств (69,4 % у 2017 р.), про що свідчать показники капітальних інвестицій, які наведено у таблиці 5.8.

Таблиця 5.8

**Капітальні інвестиції в економіку України за джерелами
фінансування за 2017 р.**

Показники	Освоєно (використано) капітальних інвестицій	
	у фактичних цінах, млн грн	у % до загального обсягу
Усього	412812,7	100,0
у т.ч. за рахунок:		
коштів державного бюджету	14324,6	3,5
коштів місцевих бюджетів	38175,9	9,2
власних коштів підприємств та організацій	288644,2	69,9
кредитів банків та інших позик	21826,9	5,3
коштів іноземних інвесторів	5667,1	1,4
коштів населення на будівництво житла	32288,1	7,8
інших джерел фінансування	11885,9	2,9

Джерело: складено за даними [33]

Отже, стейкхолдери мають розраховувати на власні ресурси, державну підтримку та альтернативні інструменти кредитування, грантові програми і міжнародні програми технічної допомоги.

Водночас аграрна сфера стає лідером як за рівнем приросту інвестицій, так і за рівнем капіталізації. За даними Держстату України, за підсумками дев'яти місяців 2017 р. сума капітальних інвестицій в сільське господарство досягла 41 млрд грн, що на 37,6 % більше порівняно з аналогічним періодом попереднього року (у 2016 р. в аграрну сферу надійшло 44 млрд грн інвестицій) [33]. За результатами I півріччя 2017 р. в агропромисловому комплексі реалізовувалося 233 інвестиційних проекти, загальна вартість яких становила

понад 36,7 млрд грн. Але головним джерелом фінансування капітальних інвестицій залишаються власні кошти підприємств та організацій – понад 76 % від загальної вартості. Переважна більшість – 205 інвестиційних проектів до 100 млн грн (88 % до загальної кількості).

Відповідно до сучасних теорій економічного зростання, фондоозброєність залежить від обсягу інвестицій та є одним із факторів економічного зростання, оскільки визначає обсяг випуску на 1 працівника. Як свідчать наші розрахунки, представлені у таблиці 5.9, фондоозброєність в аграрній сфері має тенденцію до збільшення, але не перевищує 50 % від середнього показника у національній економіці.

Таблиця 5.9

**Відносна фондоозброєність сільськогосподарської праці в Україні
у 2000-2016 рр.**

Показники	Роки					
	2000	2012	2013	2014	2015	2016
Частка зайнятих у сільському господарстві в загальній зайнятості у національній економіці, %	23,2	17,2	17,5	17,1	17,5	17,6
Частка основних засобів сільського господарства у загальній вартості основних засобів національної економіки, %	11,8	1,5	1,9	1,5	1,2	2,8
Фондоозброєність сільськогосподарської праці, % до середньої фондоозброєності у національній економіці	50,9	8,7	8,5	7,2	15,8	44,6

Джерело: складено за [34, 35, 36]

У 2017 р. кредитування із бюджетною підтримкою здійснювалося на поворотній основі за декількома бюджетними програмами:

– «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів» із запланованим обсягом фінансування у 2017 р. 300 млн грн (виконана на 98 %);

- «Надання кредитів фермерським господарствам» із обсягом фінансування 25 млн грн (виконана на 100 %), під час реалізації якої вперше фінансову підтримку отримало сімейне фермерське господарство. Але

збільшення кількості фермерських господарств, яким було надано фінансову допомогу в 2017 р. (як і у 2015 р.), супроводжувалося зменшенням показника обсягу підтримки на 1 фермерське господарство (у 2016 р., навпаки, зменшення кількості фермерських господарств, які отримали фінансову допомогу, супроводжувалося збільшенням обсягу коштів у розрахунку на 1 фермерське господарство).

У цих програмах базою для компенсації за кредитами визначено облікову ставку НБУ, що спричиняє неоднозначний вплив на поведінку стейкхолдерів, особливо в умовах, коли облікову ставку визначено як основний монетарний інструмент, що відображає стан грошово-кредитної політики, слугуючи операційною ціллю для короткострокових процентних ставок на міжбанківському кредитному ринку [37].

Отже, зниження облікової ставки НБУ сприяє здешевленню кредитів в економіці в цілому, з другого боку - спричиняє зменшення розміру компенсації за кредитами у тих стейкхолдерів, які є учасниками державних програм. Фактором, що нівелює означену колізію, є незначна кількість стейкхолдерів, що стали учасниками цих програм.

За висновками Рахункової палати України (РП) встановлено, що одна гривня бюджетних коштів, виділена за бюджетною програмою за КПКВК 2801030, дає змогу залучити майже 36 грн кредитного ресурсу в аграрну сферу (часткову компенсацію у загальному обсязі 570460,8 тис. грн відсоткової ставки за кредитами у 2015-2016 рр. отримали 1293 суб'єкти господарювання, що сприяло залученню 20 412,0 млн грн кредитів на потреби с.-г. виробництва).

Реалізація бюджетної програми 2801460 «Надання кредитів фермерським господарствам» дала змогу 224 фермерським господарствам отримати безвідсоткові кредити на загальну суму 40 410,4 тис. грн.

Але у рішенні РП зазначено, що через неефективні управлінські рішення Мінагрополітики та Українського державного фонду підтримки фермерських господарств щодо розподілу бюджетних коштів, у 2016 р. не використано

1008,8 тис. грн [38]. Отже, такий інструмент державної фінансової підтримки аграрної сфери, як здешевлення кредитів, є ефективним, але процедури його використання потребують удосконалення.

Заходами, які підвищують ефективність застосування такого інструмента, як здешевлення кредитів з використанням коштів державного бюджету, за результатами проведеного РП аудиту є:

- забезпечення державної підтримки с.-г. товаровиробників України видатками Державного бюджету України в обсягах, визначених законодавчими актами;

- забезпечення Міністерством фінансів України належного планування бюджетних призначень за КПКВК 2801460 в обсязі надходжень до спеціального фонду від повернення кредитів і з урахуванням залишків;

- розроблення проекту змін до Порядку № 300 у частині визначення механізму розрахунку обсягу компенсаційних виплат часткової компенсації;

- забезпечення формування державного резервного насінневого фонду в запланованих обсягах;

- забезпечення посилення Українським державним фондом підтримки фермерських господарств контролю за виконанням умов договорів про надання фінансової підтримки на поворотній основі [39].

Інший інструмент фінансування інвестицій для невеликих стейкхолдерів – гранти (кошти від міжнародних фінансових організацій), наприклад, від Міжнародної фінансової корпорації (IFC). Можливість допомогти фермерам IFC вбачає переважно через застосування процедури розподілення ризиків між стейкхолдерами та банками із використанням таких інструментів, як вексель та аграрна розписка (АР).

Незважаючи на наявні переваги АР як для кредиторів (обов'язкова застава, надійність), так і для боржників (гнучкість), позитивний закордонний досвід використання АР в Україні на травень 2017 р. (з жовтня 2016 р.), у 8 областях зареєстровано 103 аграрні розписки, 55 з яких закриті [40].

Роль іншого інструмента оновлення основних засобів і технологій – лізингових послуг в Україні – зростає внаслідок обмеження можливостей банківського кредитування. У США обсяг нового бізнесу із лізингу досяг 100 млрд дол. США за рік. Тільки за грудень 2017 р. цей показник становив 12,8 млрд дол. США. У Словаччині та Польщі нових договорів лізингу тільки за першу половину 2017 р. було укладено на 1,1 млрд євро і 7,3 млрд євро відповідно. А у Німеччині та Великій Британії ринок досяг рівня 25,5 млрд євро і 39,1 млрд євро [41]. В Україні лізинговий ринок менший за розмірами, динаміку основних показників українського ринку лізингу наведено у таблиці 5.10.

Таблиця 5.10

**Основні показники українського ринку лізингу
у 2011-2017 рр.**

Показники	Роки						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	1-9 міс. 2017
Вартість угод, укладених протягом року, млрд грн	6,7	6,0	6,7	3,3	3,2	9,8	9,3
Кількість укладених договорів протягом року, од.	-	10826	11051	8940	4098	9122	5743
Вартість угод на кінець року, млрд грн	33,6	41,5	67,1	58,6	26,3	23,1	24,1
Вартість угод на кінець року у с.-г., млрд грн	4,8	7,9	9,4	11,2	6,6	5,6	6,5

Джерело: Складено за [42, 43, 44]

Загальна вартість чинних лізингових договорів станом на 30.09.2017 р. становила 24 млрд грн, з них на аграрну сферу припадає 6,5 млрд грн. Аграрна сфера займає друге місце за обсягами лізингових послуг після транспорту із часткою ринку у 31 %. За розрахунками AgroDay, з 2 мільйонів одиниць сільгосптехніки близько 4 тисяч придбано за лізинговою схемою, що становить 0,2 % від сільгосптехніки, що є в наявності у всіх українських аграріїв. Із придбаних у 2017 р. 45 тисяч одиниць агротехніки близько 1000, або 2 %, придбано за лізинговою схемою. Найбільш активні у сегменті послуг лізингу для підприємств с.-г. «ОТП Лізинг» (у лізинг протягом 2017 р. передано 1100

одиниць сільгосптехніки, вартість якої 85 млн дол. США), «Ленд-Ліз», «УЛФ-Фінанс», «Теком-Лізинг», «Райффайзен Лізинг Аваль». Динаміка показників лізингового бізнесу в аграрній сфері в Україні збігається з темпами розвитку лізингу на західних ринках. За даними Leaseurope, у європейських країнах за першу половину 2017 р. було надано об'єктів у лізинг на 10,5 % більше, ніж за аналогічний період попереднього року. А обсяг ринку лізингу США зріс за 2017 р., за інформацією ELFA, на 5 % [41].

Надають послуги лізингу агровиробникам і безпосередньо банки, але кількість і обсяг послуг лізингу у банків незначні. Виокремлюється ПриватБанк, який уклав протягом року 32 угоди на 68 млн грн (особливістю програм лізингу для сільгоспвиробників від ПриватБанку є те, що він працює без участі лізингових компаній, що знижує вартість фінансування і підвищує швидкість оформлення для потенційного лізингоодержувача). В цілому банкам зручніше надавати такі послуги через лізингові компанії. Але регуляторні зміни щодо обліку лізингових операцій банківськими установами є фактором, який може активізувати діяльність банків у цьому напрямі. Лізингові умови для аграрних стейкхолдерів є прийнятними, але суттєвого зростання попиту з боку стейкхолдерів не спостерігається.

Лізинг як інструмент ОЕМ регуляторної політики застосовується через формування та реалізацію таких бюджетних програм, як КПКВК 2801490 – фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі на умовах фінансового лізингу. Кошти за цією програмою виділяють на поворотній основі. Програма спрямована на забезпечення сільського господарства племінними нетелями та коровами, вітчизняною с.-г. технікою та обладнанням. Відкриті у 2016 р. Мінагрополітики асигнування в обсязі 3818,4 тис. грн через невчасне затвердження паспорта бюджетної програми (30.12.2016 р.) державному підприємству «Спецагролізинг» не були використані. Отже, виникнення залишків невикористаних коштів наприкінці бюджетних періодів 2015-2017 рр. за цією програмою фактично унеможливило їх реалізацію. Аналіз

результатів аудиту, проведеного РП України, свідчить, що неефективність лізингу як інструмента ОЕМ регуляторної політики пояснюється невчасними діями розпорядника бюджетних коштів і розпорядників нижчого рівня (відсутністю рішень та внутрішнього контролю).

У державному бюджеті на 2018 р. фінансування означеної програми передбачено в обсягах попередніх бюджетних періодів, процедури їх реалізації також не змінено (Порядок отримання коштів затверджено Постановою КМУ від 28.07.10 р. № 648). Реалізація державної програми фінансової підтримки заходів в агропромисловому комплексі на умовах фінансового лізингу здійснюється НАК «Укragenrolizing». Державні програми фінансового стимулювання розробляються в Україні для банків, отже, не враховується роль основних суб'єктів цього ринку – лізингових компаній.

На функціонування ринку лізингових послуг в Україні впливає і недосконалість формальної складової інституційного забезпечення лізингової діяльності – законодавчого регулювання, відсутність запровадження з боку держави стимулів та заохочень, які застосовуються в країнах розвинутих економік. За таких умов спостерігається вихід з вітчизняного ринку іноземних лізингових компаній, представників міжнародних фінансових груп, що скорочує можливості залучення іноземного капіталу.

Отже, суттєвих регуляторних змін, спрямованих на розвиток ринку лізингових послуг, не відбулося.

Держава може впливати на функціонування ринку лізингових послуг із використанням ОЕМ регуляторної політики через:

- формування та реалізацію бюджетних програм;
- розроблення, прийняття, підтримку формальних правил функціонування ринку лізингу.

Покращення регуляторних умов розвитку лізингу в Україні можливо через прийняття законопроекту «Про фінансовий лізинг» у новій редакції, який має на меті привести законодавство у відповідність до сучасних практик з

урахуванням найкращого світового досвіду, усунути суперечливі поняття та тлумачення, що описують умови лізингових угод; усунути колізії між загальним цивільним та специфічним фінансовим законодавством, створити умови для залучення через інструмент лізингу реальних інвестицій (законопроект № 6395) [45].

Незважаючи на те, що законопроект був зареєстрований 19.04.2017 р., Постановою Верховної Ради України «Про порядок денний восьмої сесії Верховної Ради України восьмого скликання» був включений до порядку денного [46], він не був розглянутий і у квітні 2018 р.

Але й у разі ухвалення законопроекту також необхідно враховувати часовий лаг, який імпліцитно притаманний дискреційному характеру механізму регуляторних змін: закон набуває чинності через 6 місяців із дня його опублікування, отже, відповідні зміни регуляторного клімату відбудуться ще пізніше.

За результатами опитувань, які проводить Державна Служба статистики України щодо перспектив розвитку ділової активності с.-г. підприємств, стримуючими факторами цієї діяльності останніми роками є:

- фінансові обмеження;
- погодні умови [47].

Для того щоб OEM регуляторної політики був здатний створити умови, за яких аграрна сфера отримувала би фінансування від комерційних банків, потрібно мінімізувати ризики. Інструментом зниження ризиків є страхування.

Як було встановлено у підрозділі 4.2, на сучасному етапі агрострахування набуває провідного значення у системі регуляторних інструментів США. В Україні цей інструмент мінімізації ризиків використовується, але залишається нерозповсюдженим. Український ринок агрострахування упродовж багатьох років є об'єктом дослідження Міжнародної фінансової корпорації IFC, експерти якої провели моніторинг та аналіз основних тенденцій розвитку агрострахування в Україні 2005-2016 рр. Як довгострокову тенденцію було

визначено погіршення основних показників (скорочення застрахованих площ, кількості укладених договорів), збільшення страхових премій у грошовому вимірі відбулося внаслідок інфляційних процесів. Короткострокова тенденція відображає наявність залежності між активізацією державного регулювання ринку агострашування та його розвитком [48].

За результатами 2017 р. обсяг ринку агострашування України становив 6 млн дол. США, що становить 0,02 % від загального світового показника. Але темпи зростання українського ринку агострашування перевищили загальносвітовий рівень: у 2017 р. обсяг страхових премій зріс на 30 % у гривнях та на 28 % у дол. США і становив 204,4 млн грн. При цьому застраховано 2 % посівних площ (наприклад, у США – 75 %, у Канаді – 65 %). Першість за обсягом отриманих премій утримують Полтавська (33,7 млн грн) та Дніпропетровська (18,1 млн грн) області. Аналіз ситуації 2017 р. засвідчив позитивні зміни у більшості показників ринку: вперше з 2011 р. зросла кількість укладених договорів страхування – на 21 %; збільшилася кількість договорів страхування сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень, якщо у 2016 р. укладено 93 договори, то у 2017 р. – 957. Лідерами стали Тернопільська (98 договорів) та Дніпропетровська (94 договори) області. Загальна площа застрахованих сільськогосподарських культур є відносно стабільною – 657,1 тис. га. За показником застрахованої площі лідирують Полтавська (75,6 тис. га) та Хмельницька (75,3 тис. га) області (табл. 5.11).

Але посилення та закріплення довгострокових позитивних тенденцій неможливо без участі держави, яка має створювати відповідне інституційне забезпечення через прийняття формальних правил та запровадження державних програм. В Україні був прийнятий Закон України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» у 2012 р. [49].

Таблиця 5.11

Основні показники ринку страхування сільськогосподарських культур у 2005-2017 рр.

Показники	Роки												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Кількість договорів	910	1330	4397	1637	1980	1217	2710	1936	1722	1392	1062	793	957
Площа, тис га	390	670	2360	1171	510	553	786	727	869	732	689	700	657
Страхова сума, млн грн	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	3055	3969	6240	5913
Сума премії, млн грн	12,8	28,5	116,7	155,4	42,0	72,1	136,3	130,4	135,4	72,8	77,7	157,0	204,4
Субсидія, млн грн	5,8	12,5	47,8	72,8	0	0	0	0,086	0	0	0	0	0
Рівень виплат, %	н/д	н/д	н/д	н/д	36,5	50,9	28,0	41,0	9,7	7,6	12,9	44,2	3,7
Середня ставка премії, %	3,8	н/д	4,5	4,9	3,2	3,8	3,7	3,8	3,1	2,4	2,0	2,5	3,5
Обмінний курс дол./грн	5,05	5,05	5,05	5,22	8,0	7,91	7,98	7,99	7,99	12,95	22,91	26,02	26,54
Страхова сума, млн дол. США	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	235,9	173,3	239,8	222,8
Сума премії, млн дол. США	2,5	5,6	23,1	29,8	5,3	9,1	17,1	16,3	16,9	5,6	3,4	3,4	7,7

Джерело: складено за даними Аналітичного дослідження «Ринок агрострахування України у 2017-му андеррайтинговому році»

У рамках спеціальної програми держава надавала фінансову підтримку господарствам, які страхували свої посіви. Згодом було створено Агростраховий пул, який мав запровадити політику трипартнерства – держави, страховиків та стейкхолдерів в агрострахованні. Але після 2013 р. участь держави в цьому процесі була мінімізована внаслідок низки факторів, основний із яких – брак бюджетних коштів. Після відновлення у 2016 р. економічного зростання держава знов почала використовувати цей інструмент, у зв'язку з чим було проведено аналіз світових практик агростраховання в країнах, що є провідними виробниками с.-г. продукції. Серед країн, у яких успішно використовується інструмент агростраховання, Канада, Іспанія, Туреччина, США. Фактори, під впливом яких цей інструмент був запроваджений, можна класифікувати на екзогенні (несприятливі погодні умови) та ендегенні (циклічність розвитку ринкової економіки).

Серед країн, у яких успішно використовується інструмент агростраховання, Канада, Іспанія, Туреччина, США. Фактори, під впливом яких цей інструмент був запроваджений, можна класифікувати на екзогенні (несприятливі погодні умови) та ендегенні (циклічність розвитку ринкової економіки).

У Канаді створена державна система агростраховання, основною інституцією є Королівська корпорація, яка розробляє програми страхування та стандартні страхові продукти, адмініструє, отримує перестраховання для стандартних страхових продуктів за кошти державного та місцевих бюджетів. Ефективність канадської системи агростраховання підтвержується тим, що впродовж 50 років страхові площі сільгоспугідь зросли із 100 тис. акрів до 78 млн. акрів; страхові платежі збільшилися з 319 тис. дол. США до 1,5 млрд. дол. США. Особливість канадської системи – державне фінансування усіх полісів та програм з метою здешевлення страхових продуктів, але така особливість збільшує навантаження на

видаткову частину бюджету та відповідно підвищує вартість агрострахування [50].

В Іспанії та Туреччині участь держави в агрострахуванні порівняно обмежена, активну роль грають приватні агрострахові компанії. В Іспанії агрострахування почало розвиватися на початку 80-х років ХХ ст. за ініціативи держави, функції управління системою розподілені між Державним агентством ENESA та страховим пулом Agroseguro. Попит на агрострахування зріс після набуття країною членства в ЄС. Впродовж 1980-2012 рр. кількість договорів агрострахування в цій країні зросла у 220 разів – з 2204 до 484482. Чисті страхові платежі збільшилися з 1,15 млн євро до 675,29 млн євро. А виплата відшкодування – з 0,23 млн. євро до 800,25 млн євро.

У Туреччині держава долучилася до агрострахування також у 80-ті рр. ХХ ст. вона субсидує від 50% до 70% страхової премії, в залежності від страхованої культури, ризиків і району місцезнаходження посівів. Також у Туреччині існує пул приватних страхових компаній, які страхують на однакових умовах ризику сільгоспвиробництва з кінця 2000-х років. Членами пулу спільно створена компанія Tarsim, яка займається всією технологією страхування сільгоспризиків – від збору статистичної інформації до розробки методик оцінки збитку по врожайам різних культур. У 2006-2007 рр. кількість укладених договорів агрострахування зросла у 18 разів – з 12330 до 218938. У 2015 р. їх кількість перевищила 1,1 млн. З 2016 р. пул зібрав понад 0,5 млрд. євро страхових премій. Турецька держава надала 250 млн. євро на страхування посівів від погодних ризиків. Охоплення страхуванням в різних районах досягає 30% господарств [51].

У зв'язку з збільшенням кількості та масштабів ризиків, пов'язаних з погодними умовами, у 2017 р. TARSİM, за підтримки Міністерства сільського господарства, секретаріату Міністерства фінансів та інших зацікавлених сторін, запустив новий страховий продукт – Страхування

врожаю від посухи на основі поділу по районах, в рамках якого TARSİM надає страхове покриття від втрати врожаю пшениці на незрошуваних ділянках. Якщо середній рівень врожайності по району у відповідному році нижче застрахованої врожайності, всім фермерам цього району передбачається виплата страхової компенсації. Якщо рівень врожайності по району дорівнює або перевищує застрахований, страхові виплати не проводяться. Для отримання страховки, фермер зобов'язаний пройти реєстрацію у Реєстраційній системі або оновити попередні дані. Тільки після проходження процедури реєстрації фермер може придбати страхове покриття в будь-якому відділенні ліцензованої страхової компанії. Планується, що у 2018 р. страхове покриття буде розширене на інші культури (ячмінь, жито, тритикале, овес). Система агрострахування Туреччини має порівняно менше навантаження на державний бюджет, ніж у США та Канаді.

У США система агрострахування була запроваджена у 1937 р. та до 1980 р. була виключно державною. Згодом до державного агрострахування долучилися недержавні страхові компанії, наразі це 16 страхових компаній, які надають консультації, реалізують освітні програми, інформують фермерів про умови придбання страхових полісів. В разі настання страхових випадків компанії здійснюють оцінку збитків та виплачують відшкодування. Особливість полягає у тому, що компанії продають однакові страхові продукти, а отже конкурують не за типом страхового покриття, а за типами послуг, які надають фермерам. Фермери сплачують частину вартості страховки, решту доплачує держава. Федеральний уряд може субсидувати страхові премії за ставками від 38% до 80%, в залежності від рівня покриття і варіантів, обраних виробниками. В такий спосіб держава стимулює сільгоспвиробників страхуватися, бо страхові послуги стають для них фінансово доступними.

Федеральну страхову програму затверджує Конгрес США, передбачені кошти для покриття збитків, яких зазнали фермери. Фермери можуть обирати схему підтримки збуту продукції з двох основних програм. Перша – страхування від зниження цін (PLC), яка передбачає компенсації, якщо ціни на продукцію рослинництва є нижче визначеного рівня. Друга – страхування сільськогосподарських ризиків (ARC), яка забезпечує виплати фермерам в разі зменшення доходів нижче середнього по країні показника. Для розрахунку потенційних виплат фермери під час реєстрації надають дані про площу та урожайність на своїх фермах.

Про ефективність агрострахування у США свідчать такі дані: з 1994 до 2015 рр. кількість контрактів агрострахування зросла у 2,1 рази. Якщо 1994 р. страхувалося 33% площ сільгоспугідь, то у 2015 р. – 86%. Страхові платежі зросли у 10 разів з 601,1 млн. дол. США до понад 6 млрд. дол. США. У 2002 р. в рамках федеральної страхової програми страхувалися 358 сільгоспкультур, у 2007 р. – 427, у 2012 р. – 507, а у 2017 р. – 551.

Отже, орієнтиром при формуванні програм у США є страхування врожаю, а інструменти агрострахування поширюються на інші підгалузі, наприклад, виробництво молока.

Керівник Відділу бізнес-аналітики Агентства з управління ризиками (RMA) Державного департаменту сільського господарства США К. Ланкрос зазначив, що агрострахування допомагає підтримати фермерів, поліпшити систему продовольчої безпеки, підтримати місцеву інфраструктуру та місцеві громади. Водночас фінансові аналітики США вважають, що сучасні програми, можуть мати інший ефект, зокрема схильність фермерів використовувати більш ризиковані в плані врожайності регіони [52].

Проведений аналіз закордонної практики дає змогу зробити висновок, що ефективність агрострахування забезпечена його інституціалізацією через створення формальних правил та державне фінансування. Досвід країн, що створили ефективні системи агрострахування, є важливим для

України (зокрема, досвід страхування врожаю на основі поділу за кліматичними зонами, методики оцінки збитку за врожаями різних культур, страхування від несприятливої кон'юнктури ринку, страхування с.-г. ризиків), та водночас необхідно враховувати функціональні й інституційні особливості вітчизняної аграрної сфери, до яких належать:

- недостатня зацікавленість з боку стейкхолдерів, зокрема через сприятливі погодні умови, які дають можливість отримувати високі врожаї та не звертати увагу на потенційні ризики;

- низький рівень спеціалізації господарств та мінімізація в такий спосіб ризиків;

- значна частка агрохолдингів у виробництві, які мають с.-г. угіддя у різних регіонах та, відповідно, у різних кліматичних зонах, що також дає змогу мінімізувати ризики;

- ставлення стейкхолдерів до агрострахування не як до невід'ємної частини діяльності та, відповідно, до необхідного елемента виробничих витрат, а як до додаткового навантаження на видаткову частину бюджетів.

Такі особливості мають функціональну, структурну, інституційну складові. Стейкхолдери страхуються переважно на вимогу банків і дуже рідко – добровільно, тому агрострахування у вітчизняній практиці є переважно похідним інструментом від процедур отримання кредитів.

Регуляторна політика держави у напрямі створення ефективної системи агрострахування має ґрунтуватися на принципах прозорості, послідовності, сталості зі створенням або модифікацією інститутів та інституцій, які мають не тільки формальний, але й реальний зміст. Цьому передують моніторинг та оцінка ситуації в аграрній сфері.

Фахівці пропонують варіанти удосконалення системи агрострахування, так, на розгляд Верховної Ради України подано два законопроекти. Перший передбачає створення в Україні аналога американського Агентства з управління ризиками (RMA), а другий –

Агрострахового пулу. Фахівці IFC і Міністерства аграрної політики та продовольства України виявляють прихильність до першого варіанта – створення аналога RMA, на який планується покласти обов'язки формування політики агрострахування, створення бази даних, розробки страхових продуктів тощо, також планується створити структурний підрозділ в Мінагрополітики [50].

Проведене дослідження визначило, що розвиток агрострахування в Україні стримують функціональні та інституційні фактори. Основним функціональним фактором є фінансова недоступність страхових продуктів, як свідчить досвід, вирішення цього питання може забезпечити держава шляхом субсидування страхових платежів із формуванням та реалізацією відповідних бюджетних програм. Інституційними факторами є неповнота інформації з боку стейкхолдерів щодо необхідності, доступності агрострахування, невпевненість у можливості отримати компенсацію у разі настання страхового випадку. Страхові компанії не повною мірою знають запити клієнта і не впевнені в тому, що можуть оцінити всі ризики.

Спростити комунікацію стейкхолдерів здатне прозоре регуляторне середовище, яке містить чіткі формальні правила взаємодії не тільки між державою та стейкхолдерами, але й між безпосередньо державними інститутами, правила за якими розробляються та реалізуються страхові продукти (страхування від погодних ризиків, страхування цін та доходів), гарантовані мінімальні обсяги фінансування на середньостроковий період.

Створення такого середовища є функцією держави, виконання якої можливо із використанням важелів OEM регуляторної політики, що дасть змогу визначати обсяги державного фінансування і формальні правила функціонування ринку агрострахування. Процеси є взаємопов'язаними та у сукупності забезпечують інституціалізацію агрострахування як самостійного інструмента OEM регуляторної політики в аграрній сфері.

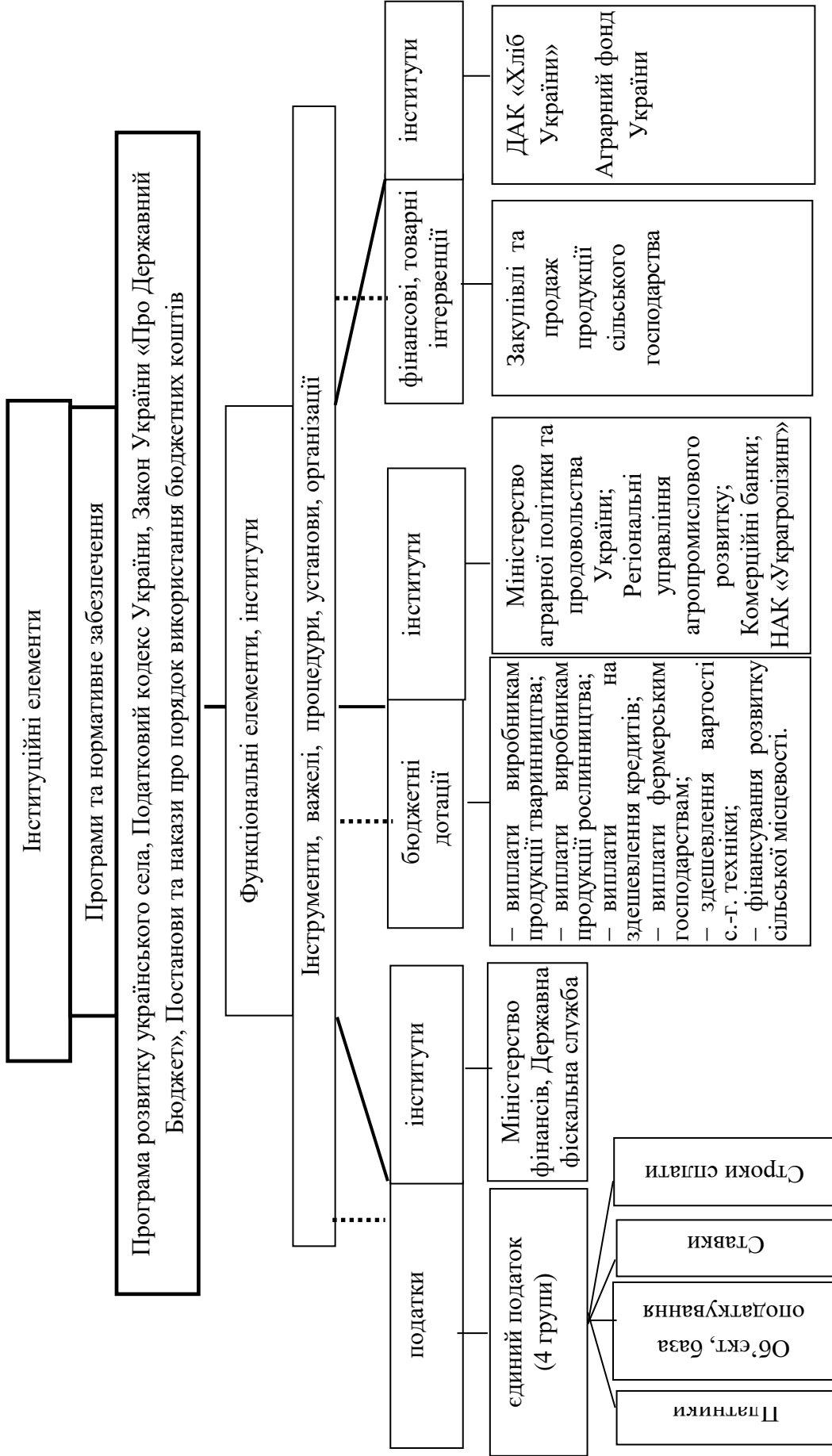


Рис. 5.1. Структура OEM регуляторної політики фінансового напрямку в аграрній сфері

Джерело: розроблено автором

Модель удосконалення OEM регуляторної політики в аграрній сфері за фінансовим напрямом представлено на рисунку 5.1. Удосконаленню OEM регуляторної політики в аграрній сфері буде сприяти логічна єдність інституційної і функціональної складових.

5.2. Роль важелів організаційно-економічного механізму регуляторної політики у процесі трансформації земельних відносин

Регулювання земельних відносин, враховуючи їх значення для національної економіки та правове закріплення цього значення (Конституція України визнає землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави), є самостійним предметом дослідження. Виокремимо ту частину регулювання земельних відносин, яка забезпечується OEM регуляторної політики в аграрній сфері.

Наголошена мета земельної реформи в Україні – передача землі ефективному власнику та запровадження еколого-економічної моделі господарювання як необхідна передумова раціонального використання та охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для провадження господарської діяльності та проживання громадян. Земельна реформа, яку було розпочато у 1990 р., вимагала та здійснювалася шляхом створення й удосконалення правової бази. Правове підґрунтя регулювання земельних відносин в Україні в сучасних умовах формують Конституція України, Земельний кодекс України, понад 70 законів і 900 підзаконних актів, що спричиняє часткове дублювання формальних правил та створює суперечності у регуляторному середовищі. У процесі реформування були створені елементи системи OEM регуляторної політики, які визначають сучасний стан регулювання земельних відносин.

Запровадження мораторію у січні 2001 р. на ринковий обіг земельних часток (паїв), а з 1 січня 2002 р. – земельних ділянок для товарного с.-г.

виробництва пояснювалося відсутністю нормативної бази, яка захищала би селянина-землевласника від несправедливого обезземелення. Введений як тимчасовий захід у 2001 р., мораторій продовжували кілька разів (2004, 2006, 2008, 2010, 2011, 2012, 2015, 2016, 2017 рр.).

Мораторій на купівлю-продаж земель с.-г. призначення не узгоджується із положеннями, які містяться у формальних правилах (ст. 41 Конституції України «Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним», частина 1 ст. 4 Закону України «Про власність»: власник на свій розсуд володіє, користується і розпоряджається належним йому майном). Але дія мораторію набула пролонгованого характеру.

Прихильники продовження мораторію вважають, що запровадження ринку землі не принесе в бюджет грошей, не підніме сільське господарство та країну, а навпаки, розвалить її [53].

Прихильники мораторію посиляються на дані соціопитувань, які свідчать, що власники земельних паїв – селяни – проти запровадження в країні вільного земельного ринку (рис. 5.2).

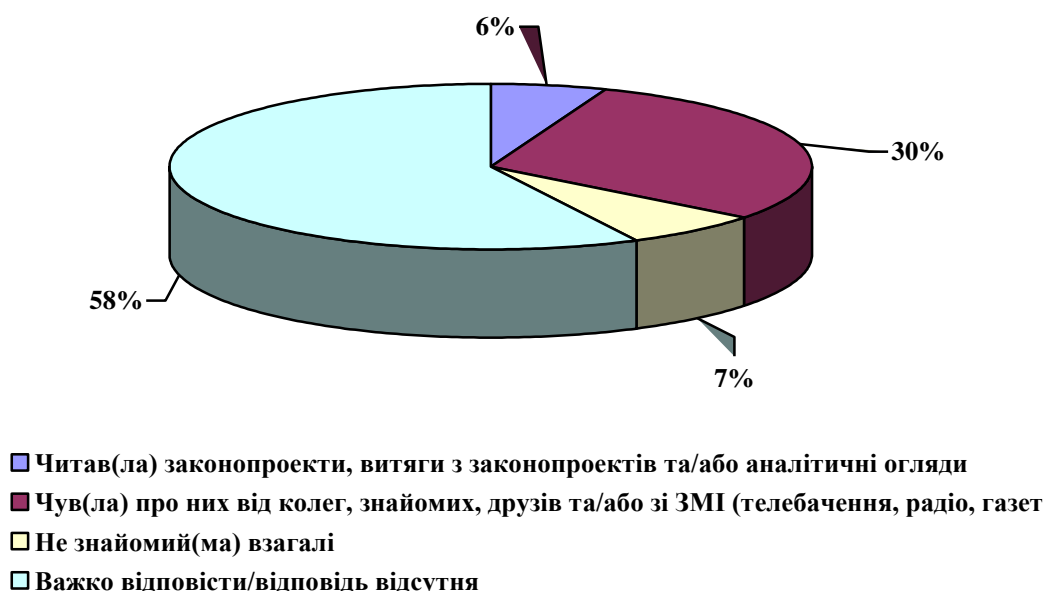


Рис. 5.2. Структура джерел отримання інформації стейкхолдерами про зміст законопроектів щодо скасування мораторію (заборони) на продаж землі

Джерело: [54]

Але необхідно враховувати джерела отримання інформації про земельні питання: 6 % населення самостійно опрацьовують законодавство або вивчають аналітичні огляди, але 1/3 респондентів отримують інформацію зі ЗМІ та від знайомих; 2/3 респондентів або не були знайомі із законопроектами щодо скасування мораторію або не змогли відповісти, звідки вони отримують інформацію [54].

Це дає підстави опонентам стверджувати, що ставлення до мораторію є об'єктом маніпулювання через брак ґрунтовних знань щодо земельних питань серед українських селян. За словами експерта О. Кулинича, найбільше в продовженні мораторія на продаж землі зацікавлені великі агрохолдинги та дрібніші фермери, оскільки їм вигідно орендувати землю у селян, адже це дешевше, аніж купувати земельні наділи [54].

Аргументи проти продовження мораторію полягають у тому, що:

- ринок землі за таких умов існує, але у викривленому вигляді, що негативно позначається на вартості землі;
- не відбувається оптимізації структури сільськогосподарського землекористування: дрібні земельні ділянки неможливо обробляти із застосуванням прогресивних агротехнологій, сучасних технічних засобів;
- необхідне запровадження іпотечних механізмів кредитування сільськогосподарського виробництва;
 - мораторій перешкоджає залученню інвестицій в аграрну сферу;
 - обмежуються можливості кредитування;
 - мораторій не захищає та не відповідає соціальним і економічним інтересам стейкхолдерів-власників земельних часток;
 - екологічно не обґрунтована практика використання орендованих земель (недотримання, наприклад, науково рекомендованих сівозмін).

Незважаючи на ґрунтовні аргументи на користь скасування мораторію, відповідно до Закону України «Про внесення зміни до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України буде продовжено до врегулювання на

законодавчому рівні процедури обігу земель сільгосппризначення і розробки необхідних нормативно-правових актів до 1 січня 2019 р. [55].

Слушними є твердження вітчизняних науковців про те, що нерегульований ринок земель с.-г. призначення також не забезпечує ефективного використання земельних ресурсів (зокрема, він може призвести до надмірної парцеляції земель) [56]. Поділяємо думку науковців, які вважають, що для недопущення обезземелення селян та запобігання спекуляції можливо використати альтернативні механізми: державне регулювання купівлі-продажу земель с.-г. призначення, досвід якого існує в країнах зі змішаною економікою ринкового типу.

З урахуванням узагальнень, здійснених О. Ходаківською і О. Могильним, наявні моделі обігу земель, які найбільш активно обговорюють вітчизняні політики, науковці й експерти, подано у Додатку В.

Незважаючи на те, що Україна підписала Меморандум із МВФ, у якому, зокрема, визначалася важливість лібералізації ринку та містилися плани щодо розроблення у співпраці із Світовим банком законопроекту про обіг земель сільськогосподарського призначення та його затвердження до кінця травня 2017 р., що дало би змогу скасувати дію мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення з кінця 2017 р., ці заходи не було виконано. Також не було здійснено у запланованому обсязі заходи щодо інформаційного забезпечення доцільності запровадження ринку землі [57].

З чотирьох виокремлених науковцями моделей наразі в Україні реалізується модель, за якої зберігається мораторій на купівлю-продаж земель с.-г. призначення, що створює можливість доопрацювати нормативно-правові акти для запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, але з другого боку, в таких умовах поширюються тіньові схеми відчуження земель сільськогосподарського призначення.

В умовах пролонгованої дії мораторію в Україні сформовано такі інструменти регулювання земельних відносин:

- нормативна грошова оцінка земель (НГОЗ);
- викуп або вилучення земельних ділянок;
- штрафи та екологічні податки;
- пільги (податкові та кредитні);
- державні фіксовані ціни (тарифи);
- земельні аукціони;
- бюджетні програми;
- моніторинг у сфері землекористування.

Формальними процедурами, які забезпечують застосування означених інструментів, є:

1. Платежі фіскального характеру (плата за землю, єдиний податок, орендна плата за земельні ділянки інших обов'язкових платежів, базою для справляння яких є НГОЗ).

2. Економічна відповідальність при використанні земель (відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам при вилученні (викупі) земельних ділянок) закріплена ст. 156, 157 Земельного Кодексу України [58].

3. Адміністративна відповідальність при використанні земель (відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу; відшкодування збитків, завданих унаслідок непроведення робіт із рекультивації земель; відшкодування шкоди, зумовленої забрудненням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства; покарання за порушення земельного законодавства) закріплена у ст. 211 Земельного кодексу України [58], ст. 52, 53, 238-240, 253-254 КАПП [59], ст. 364-365 ККУ [60].

4. Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель (податкові і кредитні пільги суб'єктам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені державними та регіональними програмами використання і

охорони земель; звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії с.-г. освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами) закріплене у ст. 205-206 Земельного Кодексу України [58], в Законі України «Про охорону земель» [61].

5. Розроблення документації із землеустрою та проведення землеоціночних робіт; справляння державного мита за посвідчення договорів відчуження земельних ділянок.

6. Порядок проведення земельних торгів, який забезпечує продаж прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності за ціною, яка перевищує НГОЗ [62].

7. Бюджетне програмування, зокрема «Проведення земельної реформи» [13], «Збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів» [23].

8. Моніторинг показників у сфері землекористування ухвалений Постановою Кабінету Міністрів України № 639 від 23 серпня 2017 р. «Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» [63].

Суб'єктами регулювання земельних відносин є ВР, Кабінет Міністрів України, Держгеокадастр, обласні, районні, міські, селищні і сільські ради та створені у процесі децентралізації ОТГ.

Повноваження Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру визначені Постановами Кабінету Міністрів від 14 січня 2015 р. № 15, від 22.07.2016 р. № 482. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 910-р повноваження розширено у частині здійснення державного нагляду за дотриманням земельного законодавства [64].

Повноваження органів місцевого самоврядування визначено ст. 23 Закону України «Про оцінку земель», зокрема це затвердження технічної документації з бонітування ґрунтів, економічна оцінка земель та нормативна грошова оцінка земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів [65]. На

практиці НГОЗ, яка є базою для сплати податків, значною мірою залежить від діяльності районних та селищних рад. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 831 «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення» [66].

Основні складові OEM регуляторної політики, що впливають на земельні відносини, формально запроваджені, але горизонтальна та вертикальна неузгодженість формальних правил не сприяє ефективності означеного механізму. Функціональне призначення мораторію як інструмента регулювання земельних відносин обумовлено несформованістю нормативно-правової бази для запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, який є допоміжним інструментом у короткостроковому періоді, але у довгостроковому періоді зумовлює інституціалізацію умов невизначеності функціонування аграрної сфери.

Стейкхолдери позбавлені сигналів щодо перспектив розвитку ринку сільськогосподарських земель, це впливає на формування їхніх економічних очікувань за адаптивним типом.

За існуючого механізму регуляторної політики в Україні основним інструментом с.-г. землекористування є оренда. Станом на 01.01.2018 р. в Україні укладено 4,9 млн договорів оренди земельної частки, з них із фермерськими господарствами – 0,75 млн договорів. Більшість договорів (2,3 млн) укладено терміном на 8-10 років [67].

Питання, пов'язані з оптимізацією землекористування, не можна ефективно вирішити виключно за допомогою оренди, оренда не сприяє консолідації, оскільки не передбачає передачі права розпорядження земельною ділянкою [68].

Така ситуація відповідає інтересам орендарів, визначаючи умови та занижену вартість орендної плати, інформацію про яку подано у таблиці 5.12.

Таблиця 5.12

**Оперативна інформація щодо середнього розміру орендної плати в
Україні у 2015-2017 рр.**

Роки	Укладено договорів оренди земельної частки (паю), млн	Площа земель, переданих в оренду за договорами, млн га	Плата за оренду земельних часток (паїв) у грошовому еквіваленті на рік, млн грн	Плата за 1 га на рік, грн	Нормативна грошова оцінка (рілля і перелоги), грн
2015	4,8	17,168	12491,4	727,6	25773,14
2016	4,8	16,475	18013,8	1093,4	30927,77
2017	4,7	16,900	23136,1	1369,0	30937,85

Джерело: Складено за даними [62]

Оренда є поширеною формою землекористування й у країнах ЄС. Сільськогосподарські підприємства Словаччини та Чехії здійснюють господарську діяльність переважно на орендованих землях, частка яких у загальному обсязі землекористування становить понад 90 % [56]. Але орендна плата за землі сільськогосподарського призначення у розвинутих країнах є високою, зокрема у Німеччині, Нідерландах, Данії вона перевищує 200 євро за 1 га ріллі, у США – до 10 % ринкової вартості, або 350-400 дол. США за 1 га; у Канаді на оплату оренди витрачається 40–45 % від вартості вирощеного врожаю, у Франції – до 1/3 [69].

Порівняльну характеристику стану землекористування у деяких європейських країнах та Україні наведено у таблиці 5.13.

Таблиця 5.13

**Порівняльна характеристика стану землекористування в
європейських країнах та Україні**

Найменування показника	Україна	Країни Європи	Країни ЄС
Площа земель, млн га	60,4	1015,6	437,4
Площа чорноземів, млн га	28	84	18
Площа сільськогосподарських земель, млн га	42,7	474,8	177,7
Площа орних земель, млн гектарів	32,5	277,8	115,7

Частка орендованих сільськогосподарських угідь, %	97	62	53
Площа сільськогосподарських земель, сертифікованих як органічні, млн гектарів	0,3	11,6	5,3
Площа зрошуваних земель, млн га	0,5	20,8	11,1
Ціна інвестицій, тис дол. США за 1 га	1	4	5,5
Експорт зернових, млн тонн	34,8	130	38,5
Площа с.-г.земель на одну особу, га	0,7	0,6	0,4
Ціна за 1 га земель сільськогосподарського призначення, тис дол. США	-	3,7	7,2

Джерело: [69]

Оренда на чинних умовах не сприяє ресурсоощадливому ставленню до землі. Так, соняшник у деяких областях займає площу понад 30 % орних земель, при цьому в більшості випадків культура повертається на попереднє поле через три роки. Під час передачі земельних ділянок в оренду на довгостроковий період зменшуються можливості здійснення контролю, оскільки чинні формальні правила не містять відповідних інструментів та процедур.

Інший інструмент землекористування, що існує в Україні, – емфітевзис [70, ст. 407-412, Глава 33] – в умовах дії мораторію не є ефективним: ціни на с.-г. земельні ділянки є заниженими, тому продаж емфітевзису забезпечить дохід менший, ніж дохід від продажу земельної ділянки [71].

Інструментом, який дав можливість підвищити орендну плату за земельні ділянки с.-г. призначення державної власності, став аукціон, а процедурою, яка забезпечила впровадження аукціону, стало визначення порядку проведення земельних торгів. Означені важелі вплинули на підвищення середньої орендної плати за передані на земельних аукціонах ділянки земель с.-г. призначення державної власності до 14,74 % у 2017 р. (середній розмір орендної плати станом на 01.01.2018 р. становив 2793,2 грн/га, тоді як на 01.01.2017 р. – 2249,8 грн/га) [62].

Ці заходи забезпечили узгодженість інструмента та процедур із його використання: унеможливлення безаукціонної передачі землі, набуття процедурою земельних торгів реального змісту.

Поділяємо думку вітчизняних науковців М. Газуди та Л. Газуда, які акцентують увагу на важливості дотримання принципів регуляторної політики у галузі земельних відносин та удосконаленні регуляторної політики держави в питаннях використання і розширеного відтворення ресурсів в аграрній сфері [72].

У наукових колах також висловлюють думку щодо необхідності реформування державних інститутів шляхом утворення на їх базі нової земельної установи із власним бюджетом та рентного банку, який виконуватиме функції та завдання, не притаманні Національному банку України, державному бюджету України та комерційним банкам [73]. Вважаємо, що створення такого інституту не підвищить ефективність дії механізму, оскільки в Україні вже функціонують інститути, на які чинне законодавство покладає виконання пропонованих функцій.

Підтримуємо позицію І. Кошкалда [74] щодо активної ролі держави на ринку, захисту прав не тільки власників, але й користувачів земельних ділянок, необхідності врахування думок селян, але наша позиція полягає в необхідності запровадження системи інформаційних заходів, які спрямовані на роз'яснення переваг та недоліків запровадження ринку землі, усунення наявної вертикальної та горизонтальної неузгодженості, яка формує умови перманентної невизначеності.

Європейський досвід функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення доводить, що у розвинутих країнах розвиваються як орендні відносини, так і ринок земель сільськогосподарського призначення при визначенні та дотриманні формальних норм. OEM має визначати загальні умови землекористування, що надасть змогу розвиватися як орендним відносинам, так і купівлі-продажу землі. За таких умов ефективну структуру форм землекористування визначить ринковий механізм.

5.3. Організаційно-економічний механізм регуляторної політики у системі технічного регулювання інноваційного розвитку аграрної сфери

У дослідженні Всесвітнього економічного форуму виокремлено 12 технологій, які визначатимуть майбутнє аграрної сфери у найближчі 12 років, їх запровадження є ознакою іноваційного типу розвитку, завдання створення умов для якого є функцією держави [75]. Аналіз сучасних підходів до ролі держави у регулюванні інноваційних процесів здійснила Л. Жукова. Науковець визначає два полюси концептуальних підстав сучасної економічної науки: лібералізм та етатизм [76]. Поділяємо позицію Л. Жукової, що інноваційна стратегія в умовах відкритої економіки не може базуватися виключно на приматі національних інтересів та внутрішніх критеріїв, оскільки вони є більш статичними порівняно із потребами та можливостями глобального інституційно-технологічного середовища. Водночас держава повинна забезпечити включення країни у глобальні технологічні зміни шляхом напрацювання та реалізації політики на підставах урахування національних особливостей та інтересів. Для України такими особливостями є ціннісно-інституційні складові та обмеження інноваційної діяльності, розподіл трансакційних витрат ринку інноваційних продуктів. Для аграрної сфери України особливості полягають у різноманітті життєвих циклів та неоднаковій спроможності суб'єктів до сприйняття інновацій залежно від загальних та індивідуальних циклів, в які вони включені.

Національна система технічного регулювання виробництва та реалізації с.-г. продукції є однією зі складових інноваційного розвитку, тому що вона визначає економічні, соціальні, екологічні обмеження господарської діяльності та забезпечує конкурентоспроможність, безпечність, якість с.-г. продукції, а отже, є фактором, що впливає на рівень та якість життя людей. OEM регуляторної політики містить інструменти та процедури, які входять до складу національної системи технічного регулювання виробництва та реалізації с.-г. продукції (елементами системи технічного регулювання є стандартизація; оцінка відповідності (сертифікація товарів, робіт, послуг), метрологія).

Проаналізуємо особливості цієї групи інструментів регуляторної політики та процедур, які регламентують порядок їх застосування. До питань управління якістю с.-г. продукції, її стандартизації зверталися багато українських науковців, зокрема Т. Дудар [77], Т. Зінчук [78], М. Зось-Киор [79], Т. Михайлова [80], О. Приліпка [81] та інші.

Реформування національної системи у напрямі приведення її у відповідність до міжнародних норм і практики було розпочато на початку 2000-х рр. Цьому сприяло набуття Україною членства у міжнародних інститутах та підписання відповідних міжнародних документів.

З урахуванням цілей, завдань, використаних інструментів, пропонуємо у реформуванні національної системи технічного регулювання та стандартизації визначати кілька етапів.

Початковий етап пов'язаний із виконанням умов, необхідних для набуття членства у СОТ, наголошенням на проведенні адаптації українського законодавства до європейського, гармонізації нормативної бази з міжнародними і європейськими стандартами, переході від обов'язкової сертифікації до оцінки відповідності за вимогами технічних регламентів, зміцненні та розвитку спроможності українських інституцій у сфері ринкового нагляду на основі досвіду держав-членів ЄС. На той момент в Україні існувало понад 16 тис. міждержавних стандартів (ГОСТ).

Основні вимоги СОТ до стандартизації с.-г. продукції містять Угода про технічні бар'єри в торгівлі [82], Угода про сільське господарство [83], Угода про застосування санітарних і фітосанітарних заходів. [84].

Постанова Верховної Ради України від 18.09.03 р. №1191-IV визначила необхідність «забезпечити впровадження до 2008 р. суб'єктами господарської діяльності, що виробляють продовольчу продукцію, системи управління безпекою харчових продуктів (НАССР)». Також було задекларовано запровадження принципу СФЗ «від лану до столу», який враховував три елементи: забезпечення безпеки харчових продуктів, ветеринарний та фітосанітарний контроль, захист прав споживачів.

У 2004 р. було затверджено Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС [85]. В організаційній площині було утворено Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (існував у 2002-2011 рр.) [86].

Другий етап (який частково збігався у часі із адміністративною реформою та, відповідно, перебував під її впливом) – 2010-2013 рр. На другому етапі відбулася спроба відтворення регуляторних норм ЄС [87]. Зокрема це стосувалося обов'язкової сертифікації харчових продуктів, запровадження системи ринкового нагляду, відмови від доринкового контролю та запровадження контролю за товарами, розміщеними на ринку. Але при скасуванні прямих норм стандартизації набула поширення обов'язкова сертифікація та пов'язані з нею процедури, яких раніше не вимагали. Не було запроваджено єдиної інформаційної бази у системі ринкового нагляду для моніторингу поточної ринкової ситуації. Тобто незважаючи на те, що сукупність європейських норм, що їх мала імплементувати Україна, формально були орієнтовані на встановлення внутрішнього контролю з боку стейкхолдерів за посередництва галузевих спілок та інших зацікавлених сторін (переважно незалежних наукових установ), фактично відповідність їх дотримання забезпечувалася адміністративним контролем за ринками та якістю продукції. Отже, формальне запровадження ринкового нагляду стало фактором, який стримував розвиток підприємництва в аграрній сфері.

При збереженні більшості ГОСТів, запроваджених до 1992 р., гармонізація відбувалася переважно в експортоорієнтованих галузях. Починаючи із 2011 р., Кабінет Міністрів України затверджував щорічний план заходів щодо виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС [88]. Однією зі складових цієї програми стала розробка «Положення про проведення аналізу ризиків для розробки та/або перегляду фітосанітарних заходів», затвердженого наказом № 339 Міністерства сільського господарства і продовольства України від 11.06.2012 р. [89].

Організаційні зміни на другому етапі полягали у ліквідації Держпродспоживстандарту і створенні Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів та розподілі функцій щодо технічного регулювання між нею та Міністерством економічного розвитку і торгівлі, яке стало центральним органом виконавчої влади у сфері стандартизації та реалізації державної політики у сфері технічного регулювання.

Сучасний (третій) етап започаткований у 2014 р. після підписання Угоди про асоціацію, відповідно до якої Україна зобов'язавлася наблизити до європейських стандартів законодавчу і нормативно-правову базу в цілому. Проведений у 2014 р. в рамках проекту ЄС «Вдосконалення системи контролю безпеки харчових продуктів в Україні» (IFSSU) аналіз узгодженості національного та європейського законодавства з СФЗ показав, що ступінь наближеності до європейських норм законів, які стосуються санітарних та фітосанітарних заходів (за винятком рибної промисловості), має оцінку «В» – «часткова наближеність» за трьохбальною шкалою (А, В, С). Про це свідчать і дослідження вітчизняних науковців [90].

Основні напрями співробітництва між Україною та ЄС в аграрній сфері визначено главами 17-18, а також Додатком XXXVIII Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [91].

Реформування національної системи технічного регулювання на цьому етапі передбачає:

1. Визначення схем якості щодо с.-г. продуктів та продуктів харчування (наближення законодавства України до відповідних актів законодавства ЄС в частині захисту географічних зазначень, а також гарантованого традиційного складу та способу виробництва сільськогосподарської продукції та продуктів харчування) (Регламенти № 1151/2012, № 479/2008, № 555/2008).

2. Визначення правил, пов'язаних із виробництвом органічної с.-г. продукції та правил маркування ГМО (Регламенти № 834/2007, № 889/2008, № 1235/2008, № 1830/2003).

3. Розроблення стандартів торгівлі насіннєвим та репродуктивним матеріалом, вимог до хмелю (Регламенти № 890/78, 1850/2006, № 1295/2008, № 1345/2005, № 507/2008, № 382/2005, Директиви № 66/401, № 66/402, № 68/193, № 92/33, № 92/34, № 98/56, № 1999/105, № 2002/53, № 2002/54, № 2002/55, № 2002/56, № 2002/57).

4. Розроблення стандартів торгівлі продукцією тваринного походження (Регламенти № 1234/2007, № 566/2008, № 589/2008, № 273/2008, Директива № 2001/110, № 2001/114).

5. Розроблення вимог до деяких видів продукції та організації ринку щодо торгівлі певними видами продукції (горизонтальні акти законодавства) (Регламенти № 1019/2002, № 1580/2007, № 223/2008, № 1249/2008, № 617/2008, Директиви № 2001/111, № 2000/36, № 2001/113, № 1999/4, № 2001/112) [92].

У процесі реформування було створено чинну правову основу системи технічного регулювання. До основних формальних правил, що створюють сучасне інституційне підґрунтя технічного регулювання в Україні відповідно до запропонованої у розділі 3 класифікації, належать законодавчі акти: Господарський кодекс України [93]; Закон України «Про стандартизацію» від 5.06.2014 р. № 1315-VII [94]; Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР [95]; Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення якості вітчизняної продукції» від 23.02.2001 р. №113/2001 [96]; Концепція державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 р. [97]; Закон «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» [98]; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» [99]; Закон, що скасовує окремі статті Господарського Кодексу, щодо обов'язковості дотримання стандартів; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ідентифікації та реєстрації тварин» №1648-VII від 14.08.2014 р. та ін.; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» [100]; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

харчових продуктів» № 1602-VII від 22.07.2014 р.; Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в агропромисловому комплексі» [101]; «Всеохоплююча стратегія імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з другої сторони» [102].

Результатом впровадження цих формальних правил стало:

1. Визначення принципів національної системи технічного регулювання аграрної сфери («від лану до столу», системи НАССР – визначення небезпечних чинників і контроль «критичних точок» виробництва безпечної продукції).

2. Визначення інститутів національної системи стандартизації України та їх ієрархічної та функціональної структури:

– центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері стандартизації, – Міністерство економічного розвитку і торгівлі;

– центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері стандартизації, – Департамент технічного регулювання, що є самостійним структурним підрозділом Мінекономрозвитку України;

– національний орган стандартизації – ДП «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості»;

– технічні комітети стандартизації, порядок організації та основні функції технічних комітетів регламентовані ДСТУ 1.14-2015;

– підприємства, установи, організації, що здійснюють стандартизацію.

3. Розбудова комплексу сучасних інструментів стандартизації. Залежно від об'єкта стандартизації, положень, які містить документ, та процедур надання йому чинності, існують такі інструменти стандартизації:

- стандарти;
- кодекси усталеної практики (настанови, правила, зведення правил);

- технічні умови;
- технічні регламенти.

Аналіз цих інструментів у законодавчій площині показав наявність розбіжностей, які ускладнюють господарську практику під час застосування цих інструментів. Такі розбіжності спостерігаються, зокрема, у трактуванні терміна «стандарт», визначення якого у різних законодавчих актах України наведено у таблиці 5.14.

Таблиця 5.14

Визначення терміна «стандарт» в офіційних документах України

Назва документу	Визначення
Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»	Документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженою організацією, який встановлює правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є обов'язковим. Стандарт може містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи послуги. Стандарт не містить вимог щодо безпечності харчових продуктів, встановлених санітарними заходами.
Закон України «Про стандартизацію»	Нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері.
Угода про технічні бар'єри у торгівлі (укр./рос.)	Документ, який затверджено визнаним органом і який визначає призначені для загального і багатократного використання правила, інструкції або характеристики товарів чи пов'язаних із ними виробничих процесів або способів виробництва, дотримання яких є обов'язковим.

Джерело: складено за [95, 94, 82]

Отже, розбіжності у чинному законодавстві потребують усунення, що спростить розуміння формальних правил стейкхолдерами та органами держави.

У системі стандартів в Україні за масштабом застосування виділено такі види стандартів: міжнародні, міждержавні, національні та регіональні [94]. Національні стандарти України містять як обов'язкові для виконання, так і рекомендовані вимоги. До обов'язкових належать вимоги, які гарантують безпечність продукції для життя і здоров'я людей та охорону довкілля. Серед обов'язкових стандартів на продукцію рослинництва такі: вміст нітратів, токсичних елементів, залишкової кількості пестицидів і радіонуклідів. Інші вимоги (пакування, транспортування, зберігання тощо) належать до рекомендованих.

Згідно з Законом України «Про стандартизацію», стандарти й інші категорії нормативних документів застосовуються добровільно, що формує уявлення необов'язковості дотримання стандартів, окрім випадків, передбачених нормами офіційних документів, якщо:

- на стандарти є посилання в технічних регламентах;
- у контракті щодо розроблення, виготовлення чи постачання продукції є посилання на певні стандарти чи кодекси ustalеної практики;
- виробник чи постачальник продукції склав декларацію про відповідність продукції певним стандартам чи застосував позначення цих стандартів у її маркуванні [93, ч. 2, ст. 15].

Але положення інших законодавчих актів фактично унеможливають недотримання вимог стандартів. Так, згідно з ч. 5 ст. 268 ГК України у разі поставки товарів нижчої якості, ніж вимагається стандартом, покупець має право відмовитися від прийняття і оплати товарів, а якщо ці товари вже оплачені – вимагати повернення сплаченої суми. Згідно із Законом «Про захист прав споживачів», будь-яка невідповідність продукції вимогам нормативних документів, до числа яких належать і стандарти, вважається її недоліком. Споживачі мають право на відшкодування майнової та моральної шкоди, завданої внаслідок недоліків продукції [103]. Отже, стейкхолдери фактично зобов'язані дотримуватися вимог, встановлених стандартами.

Технічний регламент, як інструмент стандартизації, також має неоднозначне правове трактування. Якщо у додатку 1 Угоди СОТ зазначено, що технічні регламенти можуть містити тільки вимоги щодо термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певного товару, виробничого процесу чи способу виробництва (і, таким чином, відповідність с.-г. продукції технічним регламентам, згідно з нормами СОТ, не означає, що вона є якісною та безпечною), то Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» визначає технічний регламент як нормативно-правовий акт, в якому визначено характеристики продукції або пов'язані з ними процеси та методи виробництва, включаючи відповідні процедурні положення, додержання яких є обов'язковим. Він може також включати або виключно стосуватися вимог до термінології, позначень, пакування, маркування чи етикетування тією мірою, якою вони застосовуються до продукції, процесу або методу [98, ст. 96]. Отже, посилення на технічний регламент означає, що с.-г. продукція відповідає більш жорстким вимогам, ніж пакування чи етикетування.

Інший офіційний документ України – Закон «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» визначає, що у разі відсутності технічного регламенту щодо певного об'єкта регулювання застосовується, за наявності, технічний регламент ЄС «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [104]. У процесі імплементації Угоди про зону вільної торгівлі з Євросоюзом близько 400 технічних регламентів внесено до національного законодавства України.

Технічні умови – документи, затверджені операторами ринку, в яких визначені технічні вимоги до продуктів харчування та/або процесів їх виробництва, при цьому державна реєстрація технічних умов, які може використовувати оператор ринку, не є обов'язковою [104]. Як зазначають вітчизняні науковці, на 97 % с.-г. продукції розроблені ДСТУ, зокрема на зернові, зернобобові, овочеві культури [105].

Отже, аналіз тлумачень основних інструментів технічного регулювання дає змогу дійти висновку, що існує неузгодженість у класифікації інструментів за ознакою обов'язковості/необов'язковості їх дотримання. Відповідно, в ієрархії інструментів, що регламентують вимоги до якості продукції, способів і процесів її виробництва, технічні регламенти посідають вище місце, ніж стандарти: технічні регламенти є обов'язковими до застосування у всіх випадках, стандарти формально містять як обов'язкові, так і необов'язкові вимоги.

Проаналізувавши інструменти, що містить OEM регуляторної політики, визначивши принципи, які є актуальними для поточного етапу (СФЗ, НАССР), та інституції, що мають інституційні та функціональні повноваження у сфері розроблення та реалізації технічного регулювання, доцільно перейти до аналізу процедур технічного регулювання.

Стандартизація є процесом розробки, встановлення та застосування стандартів та їх дотримання. У цілях стандартизації розкривається її суспільне призначення. Диференціація у нормативно-правовому регулюванні стандартизації різних видів продукції в Україні виявляється і в її пріоритетних цілях. В переліку цілей стандартизації в Законі України «Про стандартизацію» домінує технократичний підхід [94], в ньому пріоритетними є такі цілі, як забезпечення відповідності об'єктів стандартизації своєму призначенню; управління різноманітністю; сумісність, взаємозамінність об'єктів стандартизації; забезпечення раціонального виробництва шляхом застосування визнаних правил, установок і процедур. Водночас у другому ешелоні перебувають такі цілі, як забезпечення охорони життя і здоров'я; забезпечення прав та інтересів споживачів; забезпечення безпеки праці; збереження навколишнього середовища.

Проте стосовно с. г. визначення сутності стандартизації трактується інакше. Стандартизація зводиться до упорядкування, узаконення і впровадження норм і показників якості продукції, технологічних процесів і прийомів в землеробстві і тваринництві, до упорядкування методів їх

визначення, правил, вимог до здійснення контролю за їх дотриманням. Вона створює умови для впровадження в сільське господарство досягнень науки, техніки, технологій, а також є основою поліпшення якості продукції.

У сучасних умовах процедура стандартизації в Україні реформується, процес охоплює як організаційні та інституційні основи використання стандартів, так і набір, пріоритетність характеристик продукції і процесів. ДП «УкрНДНЦ» упродовж 2015 р. скасував усі чинні в Україні ГОСТи (із певними датами скасування, зокрема з 2016, 2017, 2018 та 2019 рр.). Якщо ГОСТ скасовано національним органом стандартизації – він вже не має статусу нормативного документу, а є звичайним «текстом», але більшість ГОСТів діяли до початку 2018 р. (як зазначено у роз'ясненні Мінекономрозвитку, з метою адаптації бізнесу до нових умов).

Скасування ГОСТів є одним із кроків реформи системи стандартизації, головним завданням якої визначено перехід від обтяжливої і неефективної системи обов'язкових державних стандартів до європейської моделі технічного регулювання, заснованої на застосуванні технічних регламентів і добровільному використанні стандартів [31].

У процесі реформування процедури стандартизації виникають складнощі, обумовлені перманентною зміною стандартів, недотриманням термінів їх запровадження та відсутністю їх реальної гармонізації із стандартами ЄС. Прикладом означеного явища є перегляд ДСТУ «Молоко-сировина коров'яче. Технічні умови». Як зазначалося у пояснювальній записці до нової редакції ДСТУ, перегляд обумовлений необхідністю врахування змін, що відбулися за останні роки у сфері харчового законодавства України. На заміну ДСТУ 3662-97 «Молоко коров'яче незбиране. Вимоги при закупівлі» у 2008 р. було розроблено проект ДСТУ «Молоко-сировина коров'яче. Технічні умови». Але проект зазначеного ДСТУ не був затверджений своєчасно через ситуацію із виробництвом молока. Виробництво молока у 2016 р. становило 10387,2 тис т, що на 2,1 % менше від показника 2015 р., з них 211,6 млн т було вироблено

сільськогосподарськими підприємствами, а 437,6 тис т – господарствами населення. У загальному обсязі молоко 2 сорту становить 74 % [106].

Згідно з наказом ДП «УкрНДНЦ» № 61 від 22 червня 2015 р. ДСТУ 3662:2015 «Молоко-сировина коров'яче. Технічні умови» надано чинності з 01.01.2017 р., але зважаючи на соціальну значущість цього питання, згідно з пропозицією Мінагрополітики, запровадження названого ДСТУ було перенесено на 1 липня 2018 р.

Однак перегляд стандарту не вирішує проблему дефіциту молока-сировини та підвищення його якості. Члени ТК 140 під час обговорення питання перегляду ДСТУ 3662:2015 «Молоко-сировина коров'яче. Технічні умови» наголошували на можливих негативних наслідках заборони закупівлі молока 2 гатунку, на необхідності встановлення перехідного періоду для запровадження стандарту та надання можливості переробки молока 2 гатунку для виробництва таких продуктів, як масло, сир кисломолочний, сухе молоко, згущені консерви, що допускається чинними стандартами на ці види продукції.

Інформацію щодо фізико-хімічних та мікробіологічних показників молока згідно з вимогами ЄС та ДСТУ України узагальнено у таблиці 5.15.

Таблиця 5.15

Фізико-хімічні та мікробіологічні показники молока

Показники	ЄС (№853)	Україна ДСТУ 3662-97				ДСТУ 3662:2015		
		Екстра	Вищий	Перший	Другий	Екстра	Вищий	Перший
Загальне бактеріальне обсіменіння, тис/см ³	≤100	≤100	≤300	≤500	≤3000	≤100	≤300	≤500
Кількість соматичних клітин, тис/см ³	≤400	≤400	≤400	≤600	≤800	≤400	≤400	≤500
Кислотність, °Т		16-17	16-17	≤19	≤20	16-18	16-18	16-19
Ступінь чистоти за еталоном		I	I	I	II			
Масова частка сухих речовин		≥12,2	≥11,8	≥11,5	≥10,6	≥12,0	≥11,8	≥11,5

Вміст жиру та білку, базис	3,8-4,0 % 3,2-3,4 %	3,4 % 3,0 %		
Температура замерзання, °С	-0,515	Не контролюється	-0,520	
Густина, кг/м ³ , не менше		1027,0	1028	1027

Джерело: складено за [107, 108]

Дані таблиці 5.15 свідчать, що у країнах-членах ЄС встановлено єдині вимоги до сирого молока без поділу на гатунки, тоді як відповідно до національних вимог ДСТУ 3662:2015 тільки молоко гатунку «екстра» відповідає європейським нормам. Таким чином, запровадження стандарту частково вирішує питання гармонізації нормативних вимог до сирого молока.

Перспективи постачання української продукції до ЄС залежать від виконання комплексу регуляторних вимог (виконання Планів державного моніторингу залишків ветеринарних препаратів та забруднювачів у живих тваринах та необроблених харчових продуктах тваринного походження; впровадження системи НАССР тощо). Наявна система технічного регулювання залишається спрямованою на консервацію існуючого технологічного рівня аграрної сфери.

У світовій практиці забезпечення прогресивних технологічних змін досягається створенням умов для формування галузевих спілок підприємств та організації їх діяльності у сфері застосування внутрішньогалузевих механізмів перевірки відповідності якості та безпеки продуктів. Органи державної влади мають право контролю за дотриманням технічних регламентів, у межах яких створюються галузеві стандарти.

З метою забезпечення стейкхолдерів інформацією щодо обов'язкових вимог, що містять стандарти, Законом «Про стандартизацію» передбачено, що національний орган стандартизації, ДП «УкрНДНЦ» і центральні органи виконавчої влади забезпечують розміщення на офіційних веб-сайтах текстів таких стандартів з безоплатним доступом до них, але фактично доступ до інформації на сайті є обмеженим, а користувацького пошуку немає.

Отже, основні зміни у процедурі стандартизації охоплюють, по-перше, перегляд системи стандартів і зміст самих стандартів, технічних регламентів і технічних умов з урахуванням нових технологій виробництва і вимог споживачів, по-друге, зменшення жорсткості в обов'язковості їх дотримання, по-третє, адаптацію національних стандартів до міжнародних або європейських, по-четверте, вдосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення стандартизації.

Міжнародна практика свідчить, що процедурою, яка гарантує відповідність якості продукції вимогам стандартів, технічних регламентів та іншої нормативно-технічної документації, є сертифікація, яка в загальноприйнятій міжнародній термінології визначається як встановлення відповідності [109]. У Законі України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» сертифікація визначається як підтвердження відповідності третьою стороною (особою, яка є незалежною від особи, що надає об'єкт оцінки відповідності, та від особи, що заінтересована в такому об'єкті як споживач чи користувач), яке стосується продукції, процесів, послуг, систем або персоналу [98]. Узагальнюючи надані визначення, виокремимо головні ознаки процедури сертифікації: це комплекс заходів з документального підтвердження відповідності продукції, послуг, процесів, систем або персоналу стандартам, технічним регламентам, технічним умовам або в іншій формі визначеним вимогам. Результатом сертифікації стає одержання документу (сертифікату), який засвідчує таку відповідність, тобто є письмовою гарантією відповідності об'єктів сертифікації вимогам.

Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» не передбачає обов'язковість сертифікації харчових продуктів [104]. Та цей Закон надає визначення міжнародного сертифікату як документа, форма і зміст якого відповідають рекомендаціям відповідних міжнародних організацій, документ видається компетентним органом країни походження і засвідчує здоров'я тварин та/або придатність харчового продукту для споживання. Сертифікат якості продукції включає точне найменування продукції, стандарту або

технічних умов, на відповідність яким проводиться сертифікація, суб'єкта, який проводив сертифікацію. Підтвердження відповідності може здійснюватися уповноваженими на це державними органами, приватними національними або міжнародними організаціями.

Обов'язкова сертифікація здійснюється в межах державної системи сертифікації УкрСЕПРО, їй підлягають види продукції, які визначені затвердженим Переліком продукції. Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 06.05.2015 р. № 451 «Про внесення змін до Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні, та визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації» продукти харчування були виключені з цього переліку [110].

Виробник с.-г. продукції може скласти декларацію про її відповідність встановленим вимогам стандарту на цю продукцію, у такому разі вимоги стають обов'язковими до виконання, виробник несе відповідальність за включення недостовірних відомостей у декларацію. Сертифікаційні схеми передбачають певного суб'єкта, який проводить сертифікацію, об'єктів, відповідність яких підтверджується, принципи проведення сертифікації, у тому числі обов'язковість чи добровільність, порядок процедур сертифікації, форми, логотипи, терміни дії сертифіката.

У Державному стандарті України ДСТУ 3413-96 «Система сертифікації УкрСепро. Порядок проведення сертифікації продукції» передбачено такі етапи процедури сертифікації продукції:

- подання та розгляд заявки на сертифікацію продукції;
- аналіз наданої документації;
- прийняття рішення за заявкою із зазначенням схеми сертифікації;
- обстеження виробництва;
- атестація виробництва продукції, що сертифікується, або сертифікація системи якості, якщо це передбачено схемою сертифікації;
- відбирання, ідентифікація зразків продукції та їх випробування;

- аналіз одержаних результатів та прийняття рішення про можливість видачі сертифіката відповідності та надання ліцензій;
- видача сертифіката відповідності, надання ліцензій та занесення сертифікованої продукції до Реєстру Системи;
- визнання сертифіката відповідності, що виданий закордонним органом;
- технічний нагляд за сертифікованою продукцією під час її виробництва;
- інформація про результати робіт із сертифікації.

У 2017 р. в Україні змінилась процедура сертифікації окремих видів продукції, зокрема насіння. До 2016 р. сертифікацію здійснювала Держсільгоспінспекція безкоштовно, але недоліком було затягування термінів сертифікації. В процесі реформування інспекція перестала існувати, і в лютому 2017 р. сертифікація не проводилася, у березні почав роботу Центр сертифікації та експертизи с.-г.продукції. Сертифікація стала платною, але замовник отримав можливість вимагати дотримання термінів та якості обслуговування, також у 2017 р. в Україні було створено електронний реєстр сертифікатів. Такий розподіл та делегування повноважень у здійсненні процедури сертифікації відповідає європейській практиці.

У міжнародній практиці сертифікації довіру стейкхолдерів здобула сертифікація за стандартами ISO, яких розроблено понад 20500 та які використовуються країнами-членами СОТ як основа для технічних регламентів.

Динаміку кількості виданих в Україні сертифікатів за стандартами ISO подано у Додатку Г.

Отже, загальною тенденцією є поступове збільшення сертифікатів за стандартами ISO.

У Міжнародній Організації зі Стандартизації (ISO) існує три категорії членства, які відрізняються рівнем доступу до електронних ресурсів ISO і ступенем впливу на зміст документів. Україна є повноправним членом ISO, тобто може впливати на зміст стандартів ISO через голосування і участь у засіданнях. Це, на наш погляд, утворює ще одну процедуру гармонізації поряд із наявними – участь у

міжнародному процесі розроблення стандартів, що забезпечить урахування національних інтересів України у визначенні вектора технологічного та інноваційного розвитку аграрної сфери.

Отже, інструменти та процедури OEM регуляторної політики в аграрній сфері, які мають вплив на систему технічного регулювання за їх ефективного використання, сприяють:

- раціональному використанню ресурсів;
- враховуванню та удосконаленню правил техніки безпеки і умов захисту довкілля;
- спрощенню оформлення замовлення чи підготовки контракту;
- мінімізації витрат на розроблення технологічної документації;
- узгодженню організаційних, виробничих процесів із цілями діяльності стейкхолдерів.

Проведене дослідження дало змогу уточнити низку факторів функціонального та інституційного характеру, які стримують реформування системи технічного регулювання:

- велика кількість областей гармонізації за Угодою про асоціацію і нормативно-правових актів ЄС, які необхідно включити у процес гармонізації в поєднанні з необхідністю враховування чинної нормативної бази України;
- відсутність розуміння практичної роботи системи контролю в країнах ЄС, що призводить до розробки в Україні законодавства, яке не відображає прийнятих в ЄС практик і процедур;
- невикористання системного підходу до імплементації нових стандартів, технічних регламентів тощо (так, наприклад, запровадження нових ДСТУ 3662:2015 «Молоко-сировина коров'яче. Технічні умови» з його подальшим відтермінуванням не забезпечує досягнення мети підвищення якості продукції, досягнення такої мети можливо шляхом створення необхідної інфраструктури його отримання: спеціальні доїльні пункти, холодильна і фільтраційна техніка);

– високі витрати при впровадженні необхідних заходів (при виконанні програм моніторингу у сфері безпечності харчових продуктів та епізоотичного благополуччя, проведенні досліджень, характер яких є специфічним для окремої країни, наприклад, у сфері споживання харчових продуктів тощо, при підтримці роботи незалежного органу з оцінки ризиків);

– потенціальні труднощі в роботі операторів ринку, пов'язані з необхідністю виконання нових вимог; труднощі, пов'язані як із браком обізнаності, так і з відсутністю фінансових ресурсів;

– рівень сприйняття змін з боку стейкхолдерів та їх впевненість в дієвості нового підходу до охорони їх здоров'я: за умови відсутності відповідної інформаційної програми відхід від чинної системи офіційного контролю якості та безпечності харчових продуктів до контролю виключно безпечності харчових продуктів може бути сприйнятий як недоцільний та шкідливий.

Ефективна система технічного регулювання є фактором реалізації виробничого потенціалу, впровадження досягнень НТП, створення нових видів конкурентноспроможної продукції і, таким чином, забезпечення якісного харчування людей як необхідної передумови підвищення добробуту суспільства.

До складових OEM регуляторної політики в аграрній сфері, що мають вплив на систему технічного регулювання, належать інструменти (стандарти, кодекси ustalenoї практики, технічні умови, технічні регламенти), процедури (стандартизація, сертифікація, гармонізація), суб'єкти (Міністерство економічного розвитку і торгівлі, ДП «УкрНДНЦ», технічні комітети стандартизації підприємства, установи та організації, що здійснюють стандартизацію, Відділ міжнародної інтеграції у сфері технічного регулювання в АПК Міністерства аграрної політики і продовольства України).

На підставі проведеного аналізу встановлено, що реформування системи технічного регулювання відбувалося у три етапи, критерієм для визначення яких виділено рушійні фактори реформування, зміст і форми використовуваних інструментів, процедур, створення, модифікацію інститутів із відповідними

повноваженнями або перерозподіл повноважень між існуючими інститутами. Основні інструменти сучасного етапу та процедури їх використання наближаються до інструментів та процедур, які використовуються у країнах ЄС, специфіка національної практики полягає у неузгодженості термінології, складності застосування процедур на практиці, невикористанні повною мірою можливостей, що надає членство України в міжнародних сертифікаційних інституціях, половинчатість заходів, що реалізуються, недотриманні визначених у законодавстві термінів запровадження інструментів, декларативним характером законодавчо закріплених процедур.

Правове забезпечення стандартизації сільськогосподарської продукції в Україні складає низка офіційних документів (базового, другого, третього рівнів), які по-різному визначають зміст основних інструментів (стандартів, технічних регламентів) та обов'язковість дотримання їх вимог (за наголошення добровільності дотримання вимог стандартів фактично вони є обов'язковими).

З'ясовано, що основні процедури, які наближають вітчизняну систему технічного регулювання до стандартів ЄС це:

- приєднання до міжнародно-правових документів, які закріплюють міжнародні стандарти у певній галузі;
- ухвалення внутрішніх офіційних документів, положення яких відповідають нормам права ЄС.

При цьому не використовуються повною мірою можливості України як повноправного члена ІСО брати участь у розробленні стандартів.

Також регуляторні процедури системи технічного регулювання, особливо на другому етапі, мали переважно фіскальний характер, отже доцільним є зменшення питомої ваги фіскального складника та перехід до стимулюючої ролі положень національної системи технічного регулювання й у такий спосіб надходження до бюджетів забезпечуються за рахунок розширення виробництва унаслідок зрозумілості технічних вимог, обов'язковості санкцій у разі встановлення державним

наглядом невідповідності якості та безпеки продуктів, що стимулює контрагентів до висування взаємних вимог із надання гарантій якості та безпеки продукції.

У процесі імплементації стандартів ДСТУ, які відповідають технічним регламентам ЄС, спостерігається непослідовність (що пов'язано із прагненням врахувати суб'єктну специфіку структури виробництва та інші особливості вітчизняної аграрної сфери) та недотримання строків набуття чинності, але у сукупності це не сприяє інноваційного розвитку аграрної сфери у русі тенденцій ЄС, а закріплює інституційну невизначеність та формує адаптаційні очікування у стейкхолдерів.

Відбувається перерозподіл та делегування повноважень між державними та недержавними інституціями щодо процедури сертифікації, що відповідає практиці ЄС.

5.4. Концептуальні основи розбудови ефективного організаційно-економічного механізму регуляторної політики в аграрній сфері

ОЕМ регуляторної політики забезпечує вплив держави на перебіг соціально-економічних процесів в аграрній сфері для досягнення стратегічних цілей економічної системи змішаного типу. Проведений у підрозділах 5.1, 5.2, 5.3. аналіз сучасного етапу регуляторної політики в аграрній сфері України дав змогу визначити фактори, що впливають на ефективність чинного механізму та напрями, за якими відбувається його реалізація за такими напрямками, як податковий, бюджетний, кредитний, ресурсний, технічний. Узагальнення цих факторів та напрямів подано на рисунку 5.3. За напрямом податкового регулювання такими факторами є зміна бази нарахування та умов сплати ЄП, посилення відповідальності с.-г. підприємств через запровадження штрафних санкцій; запровадження електронного надання до 80 % послуг, які можуть надаватися ДФС малому та середньому бізнесу.

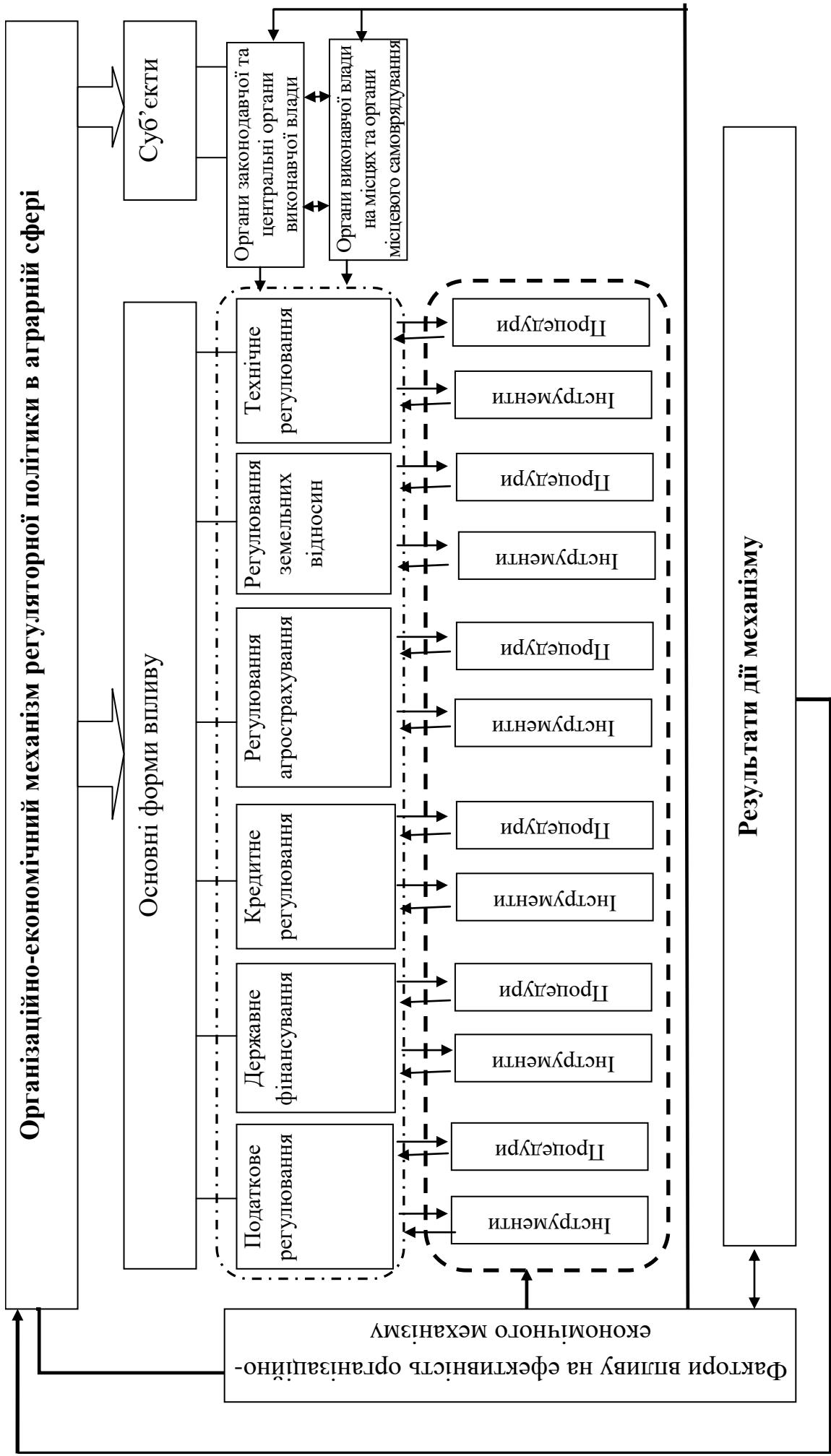


Рис. 5.3. Основні напрями реалізації ОЕМ регуляторної політики в аграрній сфері

Джерело: розроблено автором

За напрямом державного програмування такими факторами є виконання бюджетної програми фінансової підтримки стейкхолдерів у 2017 р. в обсягах, що відповідають запланованим.

За напрямом кредитного регулювання такими факторами є наявність кредитних програм із бюджетним фінансуванням, які мають значний мультиплікативний ефект (одна гривня бюджетних коштів дає змогу залучити майже 36 грн кредитного ресурсу в аграрну сферу), динамічний розвиток ринку лізингу за наявності державних програм.

За напрямом регулювання агрострахування такими факторами є наявність формальної інституційної складової (Закон України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою»), спеціальних державних програм фінансової підтримки стейкхолдерів, які страхували свої посіви.

За напрямом регулювання земельних відносин такими факторами є наявність інструментів (НГОЗ, викуп або вилучення земельних ділянок; штрафи та екологічні податки; пільги (податкові та кредитні); державні фіксовані ціни (тарифи); земельні аукціони; бюджетні програми; моніторинг у сфері землекористування) і процедури (платежі фіскального характеру, економічна і адміністративна відповідальність при використанні земель, економічне стимулювання раціонального використання земель, розроблення документації із землеустрою та проведення землеоціночних робіт, порядок проведення земельних торгів, бюджетне програмування, моніторинг показників у сфері землекористування) регулювання земельних відносин.

За напрямом технічного регулювання такими факторами є продовження стратегічного курсу у напрямі проведення адаптації українського законодавства до європейського, гармонізації нормативної бази з міжнародними та європейськими стандартами; наближення основних інструментів і процедур їх застосування до тих, які використовуються у країнах ЄС; перерозподіл та

делегування повноважень між державними та недержавними інституціями щодо процедури сертифікації, що відповідає практиці ЄС.

Ідентифіковано фактори, які знижують ефективність OEM у вітчизняній практиці ДРЕ в аграрній сфері: за напрямками податкового регулювання, бюджетного та державного програмування, агрострахування, регулювання земельних відносин, технічного регулювання.

У регуляторній складовій оподаткування не простежується елементів спрощення та послідовності, регуляторні зміни набувають ознак усталеності, і в такий спосіб проявляється інституалізація перманентності змін, яка, в свою чергу, визначає характер формування очікувань стейкхолдерів щодо заходів держави.

За напрямом державної підтримки аграрної сфери через фінансування бюджетних і державних програм до таких факторів належать: перманентна зміна напрямів підтримки аграрної сфери, назв бюджетних програм, процедур виділення коштів із державного бюджету, несвоєчасне їх затвердження та внесення до них змін протягом року; прийняття нових програм за відсутності моніторингу та комплексної оцінки виконання програм у попередні бюджетні періоди; визначення обсягів державних видатків на конкретні програми за відсутності обґрунтованих розрахунків потреби у них; недосконалість процедур отримання і розподілу бюджетних коштів та порушення бюджетної дисципліни при їх використанні; відсутність серед критеріїв, яким мають відповідати стейкхолдери – потенційні отримувачі дотацій, таких, що відповідають концепції багатofункціональності сільського господарства.

За напрямом державного регулювання надання кредитів – це неефективність процедур надання кредитів стейкхолдерів. Неефективність лізингу як інструменту OEM регуляторної політики пояснюється невчасними діями розпорядника бюджетних коштів і розпорядників нижчого рівня (відсутністю рішень та внутрішнього контролю), недосконалістю формальної складової інституційного забезпечення лізингової діяльності – законодавчого

регулювання, відсутністю запровадження з боку держави стимулів та заохочень, які застосовувалися в країнах розвинутих економік.

За напрямом державного регулювання агрострахування функціональними факторами, які знижують ефективність ОЕМ, є фінансова недоступність страхових продуктів, інституційними факторами є неповнота інформації з боку стейкхолдерів щодо необхідності, доступності агрострахування, невпевненість у можливості отримати компенсацію у разі настання страхового випадку.

За напрямом державного регулювання земельних відносин такими факторами є часткове скасування адміністративних інструментів (при збереженні мораторію на продаж земель с.-г. призначення) без відповідного впровадження економічних (виняток становить земельний аукціон, який продемонстрував ефективність), відсутність в законодавчій площині конгруентності заходів економічного стимулювання і правової відповідальності, спрямованих на охорону земель, вирішення питань капіталізації землі як базового активу.

За напрямом технічного регулювання – це неузгодженість термінології, складність застосування процедур на практиці, невикористання повною мірою можливостей, що надає членство України в міжнародних сертифікаційних інститутах, половинчатість заходів, що реалізуються, недотримання визначених у законодавстві термінів запровадження інструментів, декларативний характер законодавчо закріплених процедур, непослідовність імплементації стандартів ДСТУ, які відповідають технічним регламентам ЄС (що пов'язано із прагненням врахувати суб'єктну специфіку структури виробництва та інші особливості вітчизняної аграрної сфери) та недотриманням строків набуття чинності, що закріплює інституційну невизначеність та формує адаптаційні очікування стейкхолдерів.

Запропоновані у роботі методологічні засади комплексної оцінки ефективності ОЕМ регуляторної політики було використано для оцінки заходів держави в аграрній сфері у 2016-2017 рр. (базою порівняння обрано 2010 р.).

Таблиця 5.16

**Комплексна оцінка ефективності OEM регуляторної політики
України в аграрній сфері у 2010 - 2016, 2017 рр.**

	Мета	Роки		
		2010	2016	2017
1. Показники прогресу в досягненні цілей сталого розвитку:				
середній індекс щорічного приросту с.-г. продукції за останні п'ять років, %	більше 2,5% збільшення	1,96	2,50	2,84
частка витрат на продукти харчування у сукупних споживчих витратах домогосподарств, %	менше 50%/зменшення	56,7	54,3	53,1
добова енергетична цінність раціону людини	досягнення/ перевищення порогового значення 2500 ккал	2933	2742	2707
достатність споживання окремого продукту:	досягнення/ перевищення раціональної норми його споживання			
-м'ясо	не менше 80 кг	52	51	52
-молоко та молокопродукти	не менше 380 л	206	210	200
-риба	не менше 20 кг	14,5	9,6	10,5
-овочі та баштанні	не менше 161 кг	144	164	161
-плоди	не менше 90 кг	48	50	54
самозабезпеченість, як відношення внутрішнього виробництва продукту на одну особу до раціональних норм його споживання;	досягнення/ перевищення раціональної норми його споживання			
-м'ясо та м'ясопродукти	не менше 1	0,56	0,68	0,69
-молоко та молокопродукти	не менше 1	0,65	0,64	0,64
-овочі та баштанні	не менше 1	1,2	1,46	1,42
-плоди	не менше 1	0,52	0,62	0,65
виробництво с.-г. продукції (у постійних цінах), грн: -на 1 га с.-г. угідь,	збільшення	4687,5	6135,2	6005,3
-на середньорічного працівника, тис грн у пост. цінах	збільшення	72,6	275,3	271,5
-на 1 грн оборотних та необоротних активів	збільшення	0,9	0,2	
середньомісячна заробітна плата у сільському господарстві, грн.	збільшення	1472	4195	6057

співвідношення середньомісячної заробітної плати із її рівнем в економіці в цілому	збільшення / не менше 1	0,66	0,81	0,85
рівень бідності у сільській місцевості (частка населення із середньодушовими еквівалентними сукупними доходами нижчими за фактичний (розрахунковий) прожитковий мінімум, %.	зменшення	20 (до законодавчо встановленого мін)	3,3 (до законодавчо встановленого мін) 51,7 (до розрахункового мін.)	3,9 (до законодавчо встановленого мін) 36,3 (до розрахункового мін.)
сільські населені пункти з твердим покриттям та освітленням вулиць	збільшення	-	47,8% та 22%	-
сільські населені пункти зі стаціонарними та пересувними закладами культури та обслуговування	збільшення	-	менше 50%	-
вміст гумусу у ґрунті, %	дотримання вимог ДСТУ 4362:2004 ДСТУ 7923:2015 / збільшення	3,2	3,14 (від'ємний баланс у середньому за рік становить 110-130 кг/га)	дані відсутні
2. Показники досягнення цілей державних програм в аграрній сфері				
інвестиції в аграрну сферу, млн грн факт. ціни	збільшення	11568	50484	64243
обсяги кредитування, млн грн	збільшення	26500	55100	59700
вартість кредитів, %	зменшення	13,7	18,4	18,3
кількість одиниць с.-г. техніки, переданої у лізинг	збільшення	352	-	1100
кількість одиниць техніки, тис. шт.	збільшення	151,3	132,7	129,3
тракторів, шт на 100 га ріллі	збільшення / досягнення середнього рівня ЄС	1,7	1,9	1,9
зернозбиральних комбайнів, шт. на 100 га ріллі	збільшення / досягнення середнього рівня ЄС	0,36	0,38	0,38
середня потужність двигуна трактора, кВт	збільшення	83,0	95,1	97,3
поголів'я с.-г. тварин (ВРХ), тис гол.	збільшення	4494,4	3682,3	3530,8
свині, тис гол	збільшення	7960,4	6669,1	6109,9
птиця, тис гол	збільшення	203839,8	201668,0	204830,9
продуктивність с.-г. тварин, у т. ч. середній річний удій	збільшення	4082	4735	4820

молока, кг/гол.				
обсяги виробництва с.-г. продукції фермерськими господарствами (у постійних цінах), млн грн	збільшення	11965,8	22101,4	21743,1
3. Показники прогресу в інституційному забезпеченні OEM регуляторної політики в аграрній сфері				
місце у рейтингу «Ведення бізнесу»	входження до першої 20 країн за умовами ведення бізнесу	142	83	80
бальна оцінка «Якості державного управління» (регуляторна політика), бали	підвищення	33,0	36,1	40,4
частки видатків Державного і місцевих бюджетів на аграрну сферу у Зведеному бюджеті України,%	збільшення частки видатків органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади на місцях	98% (державний) 2% (місцеві)	76% (державний) 24% (місцеві)	85% (державний) 15% (місцеві)
кількість проектів фінансового забезпечення розвитку сільських територій на основі державно-суспільно-приватне партнерство	збільшення	дані відсутні	дані відсутні	дані відсутні
4. Показники тактичних заходів та витрат OEM регуляторної політики в аграрній сфері				
державні видатки на аграрну сферу, млн грн	відповідність визначеній потребі/плану	5754,5	2112,0	9442,2
пряма державна підтримка с.-г. товаровиробників, млн грн	відповідність визначеній потребі/плану	364,2	420,0	5430,7
державна підтримка аграрної сфери (методика ОЕСР)	відповідність визначеному рівню	PSE = 7% TSE = 2,1%	PSE = -8,5% TSE = -2,3%	PSE = -7,1% TSE = -1,8%
державна підтримка у розрізі «скриньок» COT	дотримання зобов'язань відповідно до вимог COT*	дотримання зобов'язань	дотримання зобов'язань	дотримання зобов'язань

*3 млрд. 43 млн. грн. Додатково Україна може кожен рік витратити на "жовті" непродуктові програми до 5% від річної вартості виробництва валової продукції сільського господарства та по кожному окремому товару до 5% від його річної вартості.

Джерело: розроблено та складено автором [33, 111, 112]

Проведена комплексна оцінка ефективності OEM регуляторної політики України в аграрній сфері у 2010-2016,2017 рр. на пропонованих методологічних

засадах показала наявність прогресу за такими індикаторами сталого розвитку як: забезпечення економічної доступності продовольства, раціональне використання ресурсів аграрної сфери, збільшення доходів зайнятих в аграрній сфері, зменшення рівня бідності у сільській місцевості. Водночас відсутній прогрес за такими показниками як: достатність споживання окремого продукту, рівень його самозабезпеченості, розвиток сільської місцевості, захист і відновлення екосистем у процесі їх с.-г. використання. Отже, спостерігаємо частково прогрес у сприянні досягнення цілей сталого розвитку в частині економічного зростання за рахунок розвитку агросфери, насамперед, за рахунок зростання обсягів та ефективності сільськогосподарського виробництва, але у вирішенні проблем продовольчої безпеки стосовно достатності споживання продукції тваринництва, рівня доходів, зайнятих у сільському господарстві, рівні бідності у сільській місцевості прогрес майже відсутній.

Оцінка досягнення цілей державної аграрної політики та програм розвитку сільського господарства та сільських територій (множина В), на підставі таких індикаторів, як обсяги інвестицій в аграрну сферу, обсяги кредитування аграрної сфери; вартість кредитів для сільськогосподарських товаровиробників, забезпеченість сільськогосподарською технікою відображає збільшення інвестицій в аграрну сферу, обсягів наданих кредитів при збереженні високих відсоткових ставок. Звертає увагу відсутність прогресу у збільшенні поголів'я с.-г. тварин, яке частково компенсується збільшенням їх продуктивності.

Аналіз показників *множини С*, що відображають досягнення стратегічних цілей ОЕМ регуляторної політики, свідчить про наявність прогресу в інституційному забезпеченні умов ведення бізнесу в Україні, підвищенні якості регуляторної політики, водночас процеси децентралізації відбуваються доволі повільно, питома вага видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України на заходи в аграрній сфері зменшується.

Аналіз функціональних показників (*множина D*), що відображають тактичні заходи та витрати ОЕМ регуляторної політики, свідчить що видатки держави на фінансування аграрної сфери мають суттєві коливання, але останніми роками здійснюються відповідно із планованим обсягом, хоча потребують обґрунтування їх обсяги, узгодження із середньостроковими програмами. Фактично бюджетне планування розраховане на короткостроковий період (1 рік) та відображає результати впливу сил політичного ринку на формування бюджету, а не його відповідність обґрунтованій середньостроковій стратегії розвитку. Водночас індикатори державної підтримки за методикою ОЕСР є від'ємними (що свідчить про чисте оподаткування сільськогосподарських виробників) і найменшими з поміж країн, для яких ОЕСР здійснює такі розрахунки. В аграрній політиці в Україні майже не використовуються індикатори ОЕСР в плануванні та прогнозуванні заходів державного регулювання аграрної сфери.

Україна, вступивши до СОТ, прийняла зобов'язання щодо рівня підтримки сільського господарства, але граничні обсяги підтримки, що включаються до «жовтої скриньки», є значно нижчими від рівня підтримки сільського господарства в ЄС. Бюджетні можливості України не дозволяють підтримувати сільське господарство на такому рівні, але показники підтримки сільського господарства за методикою СОТ є важливими індикаторами для розробки бюджетних програм, забезпечення відповідності регуляторної політики прийнятим країною зобов'язанням. Україна дотримується зобов'язань відповідно до вимог СОТ щодо рівня підтримки сільського господарства.

Отже, проведений аналіз засвідчує повільний прогрес в ефективності ОЕМ регуляторної політики в аграрній сфері в Україні в досліджуваному періоді, насамперед, внаслідок відсутності цілеспрямованого, планомірного управління змінами, відсутності середньострокового планування, декларативності більшості програм, недосконалості фінансових інструментів ОЕМ та процедур їх застосування.

Ідентифікація факторів, що знижують ефективність OEM регуляторної політики в аграрній сфері, створила теоретичне підґрунтя для розроблення концептуальних основ розбудови OEM регуляторної політики в аграрній сфері з урахуванням його багаторівневості, наявних функціональних та інституційних можливостей, інтеграційних векторів розвитку економіки України.

За податковим напрямом регулювання аграрної сфери підвищенню ефективності OEM регуляторної політики на етапі формування будуть сприяти усунення протиріч між формальними нормами, що містяться у чинних законодавчих актах, шляхом проведення їх комплексного аналізу на предмет сумісності, узгодженості з положеннями нових актів; врегулювання питання блокування податкових накладних, для чого необхідно враховувати особливості проведення господарської діяльності в аграрній сфері; завчасне роз'яснення майбутніх податкових змін, відповідно до вимог ст. 4 ПКУ із використанням таких інструментів, як круглі столи, консультації, повідомлення у засобах ЗМІ. На етапі реалізації ефективність OEM за цим напрямом забезпечать: інформація про регуляторні провали відомств із зазначенням осіб, які відповідальні за такі рішення, оприлюднення рейтингів регуляторів (за фізичними обсягами нормотворчості) та офіційних документів (за величиною навантаження, що накладається на аграрну сферу, внеском у дерегулювання та спрощення бізнесу) із запровадженням такого інструмента політики розумного регулювання, як Name and Shame; запровадження єдиного казначейського рахунку для платників податків за зразком країн-членів ЄС, що надасть можливість усунути протиріччя із переплатою за одним видом податку та наявністю заборгованості за іншим та зменшити використання адміністративних інструментів і витрати адміністрування податків; застосування податкових пільг виключно для мікропідприємств та за умови дотримання ними соціально-екологічних вимог (крос-відповідність) та скасування залежності між обсягом сплати ПДВ та можливістю отримання державної підтримки.

За напрямом бюджетного і державного програмування підвищення ефективності OEM забезпечать на етапі формування: застосування моніторингу та оцінки стану виконання бюджетних програм у минулих періодах як обов'язкових інструментів формування комплексу державних заходів на наступні періоди, що дасть змогу виявити причини ефективності/неефективності програм з погляду поставленої мети, розуміти логіку змін або доцільність продовження фінансування стейкхолдерів у рамках чинних програм з боку держави; деформалізація консультацій із стейкхолдерами та законодавче закріплення врахування їх пропозицій як обов'язкової складової формування OEM; запровадження середньострокового планування в аграрній сфері (розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Державної цільової програми розвитку аграрного сектора економіки на період до 2021 р.) із законодавчим закріпленням цієї процедури і встановленням причинно-наслідкового зв'язку між обсягами державної підтримки аграрної сфери у середньостроковому періоді та затвердженням обсягів її фінансування у проекті державного бюджету (за аналогією із багаторічною фінансовою структурою САП ЄС), що буде сприяти прогнозованості, послідовності, узгодженості та контрольованості бюджетних витрат і досягненню поставлених цілей; визнання концепції багатофункціональності сільського господарства через закріплення такого принципу на законодавчому рівні у засадах державної аграрної політики; дотримання принципу «багатофункціональності» на практиці через запровадження крос-відповідності та включення її до переліку обов'язкових вимог, які є підставою для отримання фінансової підтримки стейкхолдерами з використанням коштів державного бюджету (перелік вимог крос-відповідності пропонуємо доповнити соціальною відповідальністю); законодавче закріплення певного відсотка із планованих обсягів фінансування розвитку сільських районів на агроекологічні заходи, підтримку органічного землеробства або проекти, пов'язані з екологічно чистими інвестиційними або інноваційними

заходами; законодавче закріплення конкретних термінів затвердження порядку використання бюджетних коштів за бюджетними програмами.

На етапі реалізації OEM за напрямом доповнення його інструментами політики «якісного регулювання», що дасть змогу зменшити адміністративний тягар для стейкхолдерів та державних інститутів під час визначення та дотримання умов надання державної підтримки із одночасним посиленням економічної складової: дотримання вимог крос-відповідності; аудитом платежів, які здійснюються із використанням коштів державного бюджету для з'ясування, що витрати здійснюються відповідно до чинних формальних правил; обов'язковими звітами щодо результатів реалізації програм, які є доступними для стейкхолдерів.

Удосконалення OEM регуляторної політики аграрної сфери за напрямом регулювання кредитних відносин (з урахуванням того, що регуляторна складова кредитування аграрної сфери перебуває під впливом факторів, що визначають функціонування банківського сектора в цілому) полягають на етапі формування у розробленні / або уточненні формальних правил, які стимулюють банківську систему збільшувати обсяги кредитування через нівелювання ризиків, пов'язаних із дотриманням прав власності, ефективністю судової системи, діями адміністрацій на місцях тощо (означений інструмент потенційно має вплив на умови функціонування банківського сектора в цілому); покращенні регуляторного клімату для розвитку лізингу як альтернативного інструмента кредитування в Україні, через прийняття закону «Про фінансовий лізинг» у новій редакції.

На етапі реалізації ефективність OEM за цим напрямом підвищать дотримання процедури використання кредитів із державною підтримкою, яка враховує поточний стан структури кредитування (переважання короткострокових кредитів) та дає змогу змінювати його у напрямі збільшення частки довгострокових кредитів; а також містить агроекологічні вимоги до стейкхолдерів та визначає як окремий напрям кредитування заходи, пов'язані з

гармонізацією українського законодавства із Регламентами ЄС (у зв'язку із високими витратами при впровадженні деяких необхідних заходів, наприклад, при виконанні програм моніторингу у сфері безпечності харчових продуктів); посилення фінансової дисципліни шляхом проведення обов'язкового та своєчасного внутрішнього аудиту головним розпорядником бюджетних коштів.

За напрямом регулювання агрострахування підвищення ефективності OEM забезпечать на етапі формування розроблення та прийняття відповідних офіційних документів, які встановлюють коло суб'єктів та об'єктів, обсяги фінансування із використанням коштів державного бюджету. На етапі реалізації використання таких інструментів, як програмування, моніторинг, оцінка, система санкцій за порушення та стимулів за виконання формальних правил.

Для підвищення ефективності OEM за напрямом регулювання земельних відносин необхідне законодавче врегулювання процедури обігу земель с.-г. призначення. Розроблення та прийняття означених формальних правил є компетенцією законодавчої гілки державної влади, участь стейкхолдерів у процесі доцільно забезпечити проведенням консультацій із законодавчим закріпленням цієї процедури за аналогією із «Загальними принципами і мінімальними вимогами до консультацій із зацікавленими сторонами», прийнятими у країнах-членах ЄС [113].

Усунення неузгодженості, і таким чином підвищення ефективності механізму регуляторної політики, можливе і на рівні органів місцевого самоврядування, у тому числі ОТГ, враховуючи повноваження, що надані їм Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 року № 60-р: до кінця 2018 р. ОТГ отримують від Держгеокадастру землі державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність [114]. Але надання таких повноважень набуває реального змісту при узгодженості регуляторних інструментів та процедур. Доцільним є уточнення процедури розроблення документації із землеустрою та проведення землеоціночних робіт через оформлення прав на земельні ділянки, що перебувають у користуванні громадян, та запровадження моніторингу використання земель для

забезпечення отримання плати за землю із подальшою реєстрацією земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян, у Держгеокадастрі (в результаті ділянки стають об'єктами оподаткування та місцеві бюджети отримують податкові надходження). Наразі земельні ділянки поза межами населених пунктів, право власності на які не оформлено, районні державні адміністрації можуть надавати в оренду, але такі ділянки не є об'єктом оподаткування (ст. 287 Податкового кодексу України).

Деталізацією процедури щодо проведення землевпорядних робіт може стати виконання робіт зі створення схеми використання земель самостійно представниками ОТГ чи замовлення таких робіт іншому суб'єкту господарювання. Масове оформлення документації із землеустрою зменшить вартість землевпорядних послуг для мешканців громади, що створить стимул оформити своє право на земельну ділянку для мешканців громади.

Інструментом, який можуть застосувати органи місцевого самоврядування, ОТГ у напрямі вирішення проблеми забруднення земель, є створення схеми охорони земель, на якій будуть відображені екологічно небезпечні об'єкти. В свою чергу така схема створить інформаційне підґрунтя для розроблення плану санітарного очищення території.

Вирішення проблеми стабілізації агроландшафтів є комплексним із погляду інституційної ієрархії, якщо на національному рівні цьому сприятиме запровадження крос-відповідності (пряма державна підтримка виплачується фермерам за умови дотримання ними стандартів, що стосуються навколишнього середовища, безпеки харчових продуктів, здоров'я рослин і тварин), то на рівні територіальних громад, враховуючи позитивний досвід використання цього інструмента у країнах-членах ЄС, де він застосовується в середньому до 68% ріллі, може стати ЕФА (зона екологічного фокусу – визначення території у відсотках до загальної площі угідь, на якій здійснюється с.-г. діяльність, сприятлива для клімату та навколишнього середовища). Стимулом до запровадження таких зон для стейкхолдерів будуть пільги зі

сплати місцевих податків. Також на регіональний рівень доцільно дегегувати функції контролю за дотриманням вимог крос-відповідності.

Уточнення періодизації етапів реформування національної системи технічного регулювання з метою виявлення тенденцій її розвитку дало можливість запропонувати оптимізаційні заходи, спрямовані на підвищення ефективності її застосування в аграрній сфері України із використанням OEM регуляторної політики. На етапі формування OEM регуляторної політики це такі заходи: уніфікація підходів у правовій площині до змісту та ієрархії інструментів технічного регулювання шляхом внесення їх однозначних тлумачень до всіх суміжних офіційних документів; використання можливостей членства України у міжнародних інститутах через процедуру участі у міжнародному процесі розроблення стандартів; законодавче визначення обсягів фінансування реформ у системі національного технічного регулювання аграрної сфери; законодавче закріплення розподілу повноважень, прав та обов'язків стейкхолдерів у системі національного технічного регулювання аграрної сфери відповідно до визначеної та закріпленої у законодавчих актах ієрархії інструментів та процедур національного технічного регулювання аграрної сфери; запровадження системного підходу до реформування системи технічного регулювання, який полягає в імплементації нових стандартів, технічних регламентів, процедур у контексті створення необхідної інфраструктури їх дотримання (наприклад, для проаналізованих нових стандартів із виробництва молока – створення спеціальних доїльних пунктів, використання холодильної та фільтраційної техніки).

На етапі реалізації це дотримання з боку держави обраного курсу реформування (у частині наголошених термінів впровадження, зобов'язань, вимог); участь держави у фінансуванні програм моніторингу у сфері безпеки харчових продуктів та епізоотичного благополуччя, проведенні досліджень та обстежень; для проведення інформаційних заходів, спрямованих на розуміння стейкхолдерами важливості реформування системи, можливості

досягнення в такий спосіб уніфікації умов технічного регулювання, створення конкурентних переваг для вітчизняних підприємств, забезпечення прозорості регуляторної діяльності держави.

Урахування багаторівневості OEM регуляторної політики в аграрній сфері в умовах децентралізації можливо не тільки через делегування та розподіл інституційних та функціональних повноважень органам місцевого самоврядування, органам виконавчої влади на місцях за напрямками регулювання земельних відносин і дотримання вимог крос-відповідності, але й через запровадження державно-суспільно-приватного партнерства у структуру OEM механізму регуляторної політики з метою забезпечення концентрації ресурсів, координації діяльності органів виконавчої влади, стейкхолдерів для розв'язання проблем соціально-економічного розвитку аграрної сфери з урахуванням досвіду країн-членів ЄС та особливостей ціннісно-інституційної складової аграрної сфери України. Інструмент ДСПП дасть змогу реалізовувати інвестиційні проекти соціально-економічної та екологічної спрямованості шляхом залучення ресурсів місцевих громад, приватного бізнесу, державних програм, спиятиме розвитку сільських територій та підвищенню якості життя сільського населення.

Висновки до розділу 5

1. Проведене дослідження дозволило ідентифікувати такі ознаки OEM регуляторної політики в аграрній сфері в Україні на сучасному етапі: узгодженість із зобов'язаннями, які взяла на себе Україна як член СОТ; перехід до переважання прямої підтримки, декларування високої значущості програмування як інструменту ДРЕ, підпорядкування заходів вектору спрощення (дерегулювання), що наближають до практикам проведення САП ЄС.

2. Аналіз сучасного етапу регуляторної політики в аграрній сфері виявив фактори, які знижують ефективність ОЕМ в аграрній сфері у вітчизняній практиці ДРЕ:

- за напрямом бюджетного та державного програмування - перманентна зміна векторів підтримки, процедурні суперечності при затвердженні та реалізації державних і бюджетних програм, відсутність серед критеріїв, яким мають відповідати отримувачі коштів за державними та бюджетними програмами таких, що узгоджуються із концепцією багатofункціональності сільського господарства;

- за напрямом агрострахування – фінансова недоступність страхових продуктів, неповнота інформації з боку стейкхолдерів щодо необхідності, доступності агрострахування, невпевненість у можливості отримати компенсацію у разі настання страхового випадку;

- за напрямом регулювання земельних відносин – використання мораторію, який у довгостроковому періоді блокує дію інших інструментів державного регулювання економіки (кредитування під заставу землі) та елементів ринкового механізму та сприяє інституалізації неформальних норм, щодо негативного ставлення стейкхолдерів до законодавчого закріплення обігу земель;

- за напрямом технічного регулювання – неузгодженість термінології, складність застосування процедур на практиці, недотримання визначених у законодавстві строків запровадження інструментів, невикористання можливостей, що надає членство України в міжнародних сертифікаційних інституціях.

3. Визначено комплекс заходів по удосконаленню організаційно-економічного механізму регуляторної політики в аграрній сфері України на етапі її формування:

- планування заходів із обов'язковим застосуванням комплексного моніторингу та оцінкою регуляторних заходів у попередніх періодах, які містять фінансові показники процесу та індикатори, які відображають прямий ефект заходів програм у короткостроковому періоді та відображають

довгостроковий ефект та у сукупності надають інформацію про загальні тенденції розвитку аграрної сфери у контексті стратегії сталого розвитку національної економіки;

-деформалізація консультацій із стейкхолдерами та законодавче закріплення врахування їх пропозицій, запровадження середньострокового планування в системі державного регулювання аграрної сфери, визнання концепції багатофункціональності сільського господарства через законодавче закріплення та дотримання принципу крос відповідності як умови для отримання фінансової підтримки стейкхолдерами з використанням коштів державного бюджету, законодавче визначення певного відсотку планових обсягів фінансування розвитку сільських районів на агроекологічні заходи, і проекти, пов'язані з екологічно чистими інвестиційними або інноваційними заходами, законодавче закріплення конкретних термінів затвердження порядку використання бюджетних коштів за бюджетними програмами;

- затвердження порядку використання кредитів із державною підтримкою, який враховує поточний стан структури кредитування та дозволяє змінювати його у напрямі збільшення питомої ваги довгострокових кредитів, а також містить агроекологічні вимоги до стейкхолдерів та визначає як окремий напрям кредитування заходи, пов'язані з гармонізацією українського законодавства до Регламентів ЄС; покращення регуляторного клімату для розвитку лізингу, через прийняття закону «Про фінансовий лізинг», уніфікація підходів у правовій площині змісту та ієрархії інструментів технічного регулювання шляхом внесення їх однозначних тлумачень до всіх суміжних офіційних документів; законодавче визначення обсягів фінансування реформ у системі національного технічного регулювання аграрної сфери та повноважень, прав та обов'язків стейкхолдерів у системі національного технічного регулювання аграрної сфери відповідно до визначеної та закріпленої в офіційних документах ієрархії інструментів та процедур національного технічного регулювання аграрної сфери; імплементація нових стандартів,

технічних регламентів, процедур у контексті створення необхідної інфраструктури їх дотримання.

4. Обґрунтовано концептуальні складові удосконалення організаційно-економічного механізму регуляторної політики в аграрній сфері України, що включають на етапі реалізації політики використання інструментів політики «якісного регулювання» для зменшення адміністративного навантаження для стейкхолдерів та державних інститутів із одночасним посиленням економічної складової: дотримання вимог крос-відповідності; аудит платежів, які здійснюються із використанням коштів державного бюджету, обов'язкові комплексні звіти щодо результатів реалізації програм, дотримання з боку держави обраного курсу реформування та виконання забор'язань участь держави у фінансуванні програм моніторингу у сфері безпеки харчових продуктів і епізоотичного благополуччя, проведенні досліджень та обстежень; участь України у міжнародному процесі розроблення стандартів; запровадження державно-суспільно-приватного партнерства фінансового забезпечення розвитку сільських територій; проведення інформаційних заходів, спрямованих на розуміння стейкхолдерами важливості реформування системи.

5. Багаторівневість OEM регуляторної політики в умовах децентралізації запропоновано враховувати через зміну функціонального розподілу повноважень на користь органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади на місцях шляхом делегування їм функцій щодо участі у формуванні регуляторної політики через надання пропозицій, встановлення цільових показників розвитку регіонів, які є підставою для визначення методів регуляторної політики на регіональному рівні та обсягів її фінансування, посилення інституту експертизи зворотного зв'язку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 5

1. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України № <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-19>
2. Податковий Кодекс України: Закон України № 2755-VI. URL.: zakon.rada.gov.ua/go/2755-17
3. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні: Закон України <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1166-18>
4. Тулуш Л. Податкові подарунки. URL.: http://www.agroperspectiva.com/ru/free_article/268
5. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2015 рік. URL.: <https://www.ibser.org.ua/publications/monitoringcategories/richnyu>
6. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік. URL.: http://www.ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2016_monitoring_ukr_0.pdf
7. Статистичний збірник «Індекси цін виробників». 2016 рік. URL.: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
8. Індекси споживчих цін – 2016 рік. Державна служба статистики України. URL.: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
9. Перші 100 днів Олексій Павленко. URL.: minagro.gov.ua/node/16426
10. Лемішко О.О. Регулюючий вплив податкового навантаження на економічні процеси у сільському господарстві. *Молодий вчений*. № 9 (36) вересень. 2016. С. 54-59. URL.: [phttp://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/9/55.pdf](http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/9/55.pdf)
11. Офіційне видання державної фіскальної служби України. URL.: www.visnuk.com.ua/uk/analyti
12. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 01.01.2017 р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

13. Про Державний бюджет України на 2017 р.: Закон України № 1801-VIII URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>
14. Половина аграріїв зіткнулася з блокуванням податкових накладних, у 73% проблема не вирішена. URL.: <http://agronews.ua/node/82264>
15. Динаміка використання інтернет в Україні: лютий-березень 2016. URL.: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=621>
16. Податковий індекс травень-листопад 2017. URL.: https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2017/12/Final_EBA_Tax_Index_November_2017_ukr.pdf
17. Стан фінансування АПК у 2017 році. URL.: <http://minagro.gov.ua/node/23516>
18. Про затвердження Порядку розподілу бюджетної дотації для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції у 2017 році. Постанова Кабінету Міністрів України № 83 від 8 лютого 2017 р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/83-2017-%D0%BF>
19. Про державну підтримку сільського господарства: Закон України № 1877-IV URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1877-15/page2>
20. Сукупний індекс витрат на виробництво сільськогосподарської продукції 1 у 2017 році. URL.: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/sg/suku_indecs/sukup_indecs_17u.htm
21. Лідери у тваринництві за сплатою податків. URL.: <http://www.visnuk.com.ua/uk/publication/100006824-lideri-u-tvarinnitstvi-za-splatoyu-podatktiv?issue=5628>
22. Протокол від 13-12-2017. URL.: <http://www.minagro.gov.ua/node/25116>
23. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України № 2246-VIII. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2246-19/paran189#n189>

24. Уряд удосконалює програми підтримки агросектору і розширює можливості розвитку агропідприємств, – Володимир Гройсман. URL.: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-udoskonalyuye-programi-pidtrimki-agrosektoru-i-rozshiryuye-mozhливosti-rozvitku-agropidpriyemstv-volodimir-grojsman>

25. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки галузі тваринництва: Постанова Кабінету Міністрів України № 107 від 7 лютого 2018 р. URL.: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-vik>

26. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки розвитку фермерських господарств: Постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 7 лютого 2018 р. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2018-%D0%BF>

27. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України № 2982-IV від 18.10.2005 р. URL.: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/en/2982-15>

28. Річний звіт Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку за 2017. URL.: <https://nabu.ua/ua/zviti.html>

29. Звіт про фінансову стабільність. – Випуск 4. URL.: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=60764561> грудень 2017

30. Інвестиційні реалії агросектору. URL.: <http://www.visnuk.com.ua/uk/publication/100006843-investitsiyi-realiyi-agrosektoru?issue=5628>

31. Офіційний Веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі. URL.: <http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>

32. Офіційне інтернет-представництво Національного Банку України. Річний звіт. URL.: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=58023

33. Сайт Державної служби статистики України. URL.: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

34. Сільське господарство України за 2016 рік: збірник. URL.: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
35. Вартість основних засобів у 2000-2016 роках. URL.: https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2007/ibd/voz/voz_u/voz06_u.htm
36. Вартість основних засобів України за видами економічної діяльності (КВЕД-2010) у 2013-2016 роках. URL.: https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2011/ibd/vozed/vozed_u.htm
37. Основні засади грошово-кредитної політики на 2018 р. та середньострокову перспективу. URL.: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=55564681>
38. Рішення Рахункової палати України. URL.: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751338/R_RP_7-_2017.pdf?subportal=main
39. Офіційний сайт Рахункової палати України. URL.: [www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/..](http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/)
40. Аграрні розписки. ТОП-17 актуальних питань-відповідей. URL.: <http://agroportal.ua/ua/publishing/sobytiya/agrarnye-raspiski-top17-aktualnykh-voprosovotvetov/>
41. Залізти в лізинг: як виглядає ринок лізингу в Україні і чи є надія на його розширення. URL.: <https://agroday.com.ua/2018/02/09/lizung-oriyentyry-ta-shansy-na-rozvytok-lizyngu-ch-1/>
42. Підсумки діяльності фінансових компаній, ломбардів та юридичних осіб (лізингодавців) за 2014 рік. URL.: <https://www.nfp.gov.ua/files/sector/FK%202014.pdf>
43. Підсумки діяльності фінансових компаній, ломбардів та юридичних осіб (лізингодавців) за 2016 рік. URL.: https://www.nfp.gov.ua/files/17_Dep_Repetska/FK_4%20%D0%BA%D0%B2_2016.pdf
44. Підсумки діяльності фінансових компаній, ломбардів та юридичних осіб (лізингодавців) за 2015 рік. URL.: https://www.nfp.gov.ua/files/FK_2015.pdf

45. Проект Закону про фінансовий лізинг. Офіційний Веб-портал Верховної Ради України. URL.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6395&skl=9
46. Про порядок денний восьмої сесії Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України № 2351-VIII від 13.07.2018 р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2351-19?nreg=2351-19&find=1&text=6395&x=0&y=0>
47. Очікування сільськогосподарських підприємств у IV кварталі 2017 року щодо перспектив розвитку їх ділової активності. URL.: www.ukrstat.gov.ua/operativ/.../fin/rp/.../arj_selo_2017.htm
48. Дослідження ринку агрострахування в Україні «Шляхи підвищення зацікавленості сільгоспвиробників у використанні послуг агрострахування в Україні: думка споживача». URL.: [www.ifc.org/.../Consumer_Survey%2BReport_Ukr.pdf?](http://www.ifc.org/.../Consumer_Survey%2BReport_Ukr.pdf)
49. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою: Закон України № 4391-VI від 09.08.2017р. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/4391-17>
50. Агрострахування в Україні: можливості і реалії. URL.: <http://a7d.com.ua/novini/38714-agrostrahuvannya-v-ukrayin-mozhliivost-realyi.html>
51. Володимир Юдін. В умовах світової зміни клімату, агрострахування допомагає фермерам захиститися від ризиків і твердо стояти на ногах. URL.: <http://agronews.ua/node/82688>
52. Максим Назаренко. В Україні відсутня ефективна система агрострахування. URL.: <http://www.sknews.net/v-ukrajini-vidsutnya-efektyvna-systema-ahrostrahuvannya/>
53. Мораторій на продаж землі: нема нічого більш постійного, ніж тимчасове. URL.: <https://www.obozrevatel.com>
54. Чому українець проти ринку землі. URL.: <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/07/31/627596>

55. Про внесення зміни до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2236-viii>
56. О. Собкевич, В. Русан, А. Юрченко, В. Скороход. Актуальні завдання формування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні: аналітична записка. URL.: <http://www.niss.gov.ua/articles/365/>
57. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України. URL.: <http://195.78.68.18/minfin/control/uk/index>
58. Земельний Кодекс України. № 2768-III від 01.04.2018р. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
59. Кодекс України про адміністративні правопорушення. № 80732-X від 28.08.2018р. URL.: zakon.rada.gov.ua/go/80732-10
60. Кримінальний кодекс України. № 2341-III від 28.08.2018р. URL.: zakon.rada.gov.ua/go/2341-14
61. Про охорону земель: Закон України № 962-IV від 18.12.2017р. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15>
62. Сайти управлінь Держгеокадастру. URL.: land.gov.ua/
63. Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України № 639 від 23 серпня 2017 р. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/639-2017-%D0%BF>
64. Контроль за використанням землі: проміжні підсумки реалізації нових повноважень Держгеокадастру. URL.: <http://land.gov.ua/info/kontrol-za-vykorystanniam-zemli-promizhni-pidsumky-realizatsii-novykh-povnovazhen-derzhheokadastru/>
65. Про оцінку земель: Закону України № 1378-IV від 11.12.2003 р. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>
66. Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: Постанова Кабінету Міністрів України

№ 831 від 16 листопада 2016 р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/831-2016-%D0%BF/page>

67. Оренда сільськогосподарських земель: зберігається дворазовий розрив між платою за державні та приватні землі. URL.: <http://land.gov.ua/orenda-silskohospodarskykh-zemel-zberihaietsia-dvorazovyi-rozryv-mizh-platoiu-za-derzhavni-ta-pryvatni-zemli/>

68. Максименко Я. А. Собственность как экономическая категория. *Бизнес Информ.* 1997. № 12(208). С. 18-23.

69. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України № 413 від 7 червня 2017 р. URL.: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF>

70. Цивільний Кодекс України, ст. 407-412, Глава 33. URL.: zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15

71. Кулинич П. Емфітевзис як пастка для сільського землевласника, або чому селянам не варто укладати договори про його встановлення? *Юридичний вісник України.* 2017. № 35. С. 14.

72. Сучасні проблеми та перспективи сталого розвитку сільських територій: збірник матеріалів 16 конгресу вчених економістів-аграрників та Міжнар. наук.-практ. конференції, Київ, 1.06.2017. ННЦ ІАЕ. 386 с.

73. Ковалів О.І. Нова парадигма звершення земельної реформи в Україні. *Агроекологічний журнал.* 2017. №2. С. 37-43.

74. Кошкалда І. Проблемні питання в контексті запровадження ринку землі. *Сучасні проблеми та перспективи сталого розвитку сільських територій:* збірник матеріалів 16 конгресу вчених економістів-аграрників та Міжнар. наук.-практ. конференції, Київ, 1.06.2017. ННЦ ІАЕ. С. 145-150.

75. Innovation with a Purpose: The role of technology innovation in accelerating food systems transformation URL.: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Innovation_with_a_Purpose_VF-reduced.pdf

76. Жукова Л. Державне регулювання інноваційного розвитку економіки: інституційні обмеження та ресурси. *Економічна теорія*. 2017. № 4. С. 47-57.

77. Дудар Т.Г. Економічні проблеми поліпшення якості сільськогосподарської продукції. Львів: Світ, 1991. 756с.

78. Зінчук Т.О. Європейська інтеграція: проблеми адаптації аграрного сектора економіки: монографія. Житомир: ДВНЗ «Державний агроекологічний університет», 2008. 384 с.

79. Зось-Кіор М.В., Соколова Н.С. Управління якістю і конкурентоспроможністю продукції аграрних підприємств в умовах глобалізації економіки : монографія. Луганськ: ЛНАУ, Елтон-2, 2012. 248 с.

80. Михайлова Т.П. Роль та механізм забезпечення якості продукції АПК в економіці України. *Науковий вісник НАУ*. 2006. №44. С.157-159.

81. Приліпка О.В. Сучасне овочівництво закритого і відкритого ґрунту/ О.В. Приліпка і [ін.]. Київ: Київська правда. 2006. 528 с.

82. Угода про технічні бар'єри в торгівлі: документ № 981_008 від 15.04.1994р. URL.: zakon.rada.gov.ua/go/981_008

83. Угода про сільське господарство: документ № 981_005 від 15.04.1994р. URL.: zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_005

84. Угода про застосування санітарних і фітосанітарних заходів: документ № 981_006 від 15.04.1994р. URL.: zakon.rada.gov.ua/go/981_006

85. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС. URL.: zakon.rada.gov.ua/go/1629-15

86. Про Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики: Указ Президента України № 887/2002. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/887/2002/ed20110421>

87. Щодо удосконалення механізмів регулювання ринків товарів і послуг в Україні: аналітична записка. URL.: <http://www.niss.gov.ua/articles/1442/>

88. Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2013 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Розпорядження Кабінету міністрів України № 157-р від 25 березня 2013 р. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-2013-%D1%80>

89. Про затвердження Положення щодо здійснення аналізу ризиків для розробки та/або перегляду фітосанітарних заходів: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 339 від 11.06.2012р. URL.: zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1081-12

90. Гуменюк Г. Проблеми і перспективи стандартизації. URL.: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?..

91. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Документ № 984_011 від 30.11.2015р. URL.: zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

92. EUR-Lex Access to European Union law. URL.: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

93. Господарський кодекс України. № 436-IV від 17.06.2018р. URL.: zakon.rada.gov.ua/go/436-15

94. Про стандартизацію: Закон України № 1315-VII від 5.06.2014 р. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>

95. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України № 771/97-ВР від 23.12.1997р. URL.: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80>

96. Про заходи щодо підвищення якості вітчизняної продукції: Указ президента України № 113/2001 від 23.02.2001р. URL.: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/113/2001>

97. Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг: Розпорядження Кабінету міністрів України № 447-р від 17 серпня 2002 р. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/447-2002-%D1%80>

98. Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон України № 124-VIII від 15.01.2015 р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/124-19/paran100#n100>

99. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів: Закон України № 1602-VII від 04.04.2018р. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1602-18>

100. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція): Закон України № 191-VIII від 05.10.2016р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/191-19>

101. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в агропромисловому комплексі: Закон України № 867-VIII від 08.12.2015р. URL.: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/867-viii>

102. Офіційний сайт Кабінету міністрів України. URL.: <https://www.kmu.gov.ua/>

103. Про захист прав споживачів: Закон України № 1023-XII від 12.05.1991 р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>

104. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80/page>

105. Пузік Л.М., Гордієнко І.М., Романова Т.А. Методологія управління якістю продукції: навч. посібник. Харків: Харк. нац. аграр. ун-т ім. В.В. Докучаєва. 2017. 218 с.

106. Другосортний продукт: до чого призведе відмова від молока «від населення». URL.: <http://agravery.com/uk/posts/show/drugosortnij-produkt-do-cogo-prizvede-vidmova-vid-moloka-vid-naselenna>

107. Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin URL.: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/LSU/?uri=CELEX:32004R0853>

108. Пояснювальна записка до проекту першої редакції ДСТУ 3662:2015 «Молоко-сировина коров'яче. Технічні умови». URL.: <http://iprkyiv.com/index.php/87-poyasnyuvalna-zapyska-do-proektu-pershoi-redaktsii-dstu-36622015-moloko-syrovyna-korov-iache-tekhnichni-umovy>

109. Сертифікація. URL.: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D1%84%D1%96%D0%BA%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>

110. Про внесення змін до Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні, та визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0466-05115>

111. Офіційний веб-сайт Організації економічного співробітництва і розвитку: Дані. URL.: <https://data.oecd.org/>

112. Цілі сталого розвитку: Україна. Національна доповідь. URL.: http://www.un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf

113. Health and Food Safety. URL.: http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/dgs_consultations/docs/code_good_practices_consultation_en.pdf

114. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад. URL.: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pitannya-peredachi-1>

115. Ходаківська О., Могильний О. Моделі обігу земель у забезпеченні сталого розвитку сільських територій. *Сучасні проблеми та перспективи сталого розвитку сільських територій*: збірник матеріалів 16 конгресу вчених

економістів-аграрників та Міжнар. наук.-практ. Конференції, Київ, 1.06.2017.
ННЦ ІАЕ. 386 с.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження набули подальшого розвитку методологічні, методичні та прикладні положення та запропоновано сучасне вирішення наукової проблеми удосконалення організаційно-економічного механізму регуляторної політики України в аграрній сфері, що дозволило зробити такі висновки і пропозиції:

1. Стратегічна мета економічної політики держави, її завдання, функції та співпорядкованість конкретних цілей і методів визначаються зміною об'єктивних умов економічної діяльності та панівною парадигмою державного регулювання економіки. Комплексний вплив на модифікацію ДРЕ в сучасних умовах мають такі тенденції соціального-економічного розвитку, як: глобалізація, децентралізація, формування інформаційно-мережевої економіки, утвердження цінностей сталого розвитку.

Визначальною тенденцією розвитку сучасних досліджень економічної політики встановлено формування синтезованої теорії суспільної економіки, домінування і розвиток якої, не заперечило розробок альтернативних концепцій.

2. Запропоновано визначення регуляторної політики у широкому і вузькому розумінні, уточнено її функції у системі ДРЕ: забезпечення прозорості у визначенні дій держави щодо створення регуляторної структури; прийняття обґрунтованих та узгоджених рішень щодо забезпечення організаційно-правових умов економічної діяльності; створення регуляторної рівноваги шляхом використання методу порівняння граничних вигід і граничних витрат у зміні регуляторного середовища; надання можливості

здійснювати планування та коригування економічної діяльності суб'єктами господарювання шляхом прийняття обґрунтованих, передбачуваних та несуперечливих офіційних документів з боку держави; адаптація тактичної мети та заходів економічної політики з урахуванням зміни поточної економічної та соціальної кон'юнктури із одночасним дотриманням стратегічних орієнтирів розвитку національної економіки.

3. Обґрунтовано доцільність використання синтезу нормативного напрямку економічної теорії, який об'єднує теорію суспільного інтересу, теорію захоплення, економічну теорію регулювання та позитивного напрямку економічної теорії, який представлений теорією ігор, теорією стратегічних взаємодій, як методологічної основи для визначення заходів регуляторної політики в аграрній сфері, особливостями якої, що зумовлюють напрями та об'єкти ДРЕ, є сезонна незбалансованість попиту та пропозиції, недосконалість ринкової конкуренції, наявність екстерналій, низька мобільність ресурсів, багатофункціональність, виключна роль у забезпеченні продовольчої безпеки та досягненні цілей сталого розвитку.

4. Організаційно-економічний механізм регуляторної політики обґрунтовано розглядати як сукупність принципів, методів, важелів, інструментів, що втілюються у формах проведення регуляторної політики та реалізуються через систему зв'язків між регуляторами, об'єктами і суб'єктами регулювання із приводу вибору цілей регуляторної політики та засобів їх досягнення, які ґрунтуються на певній економічній концепції та забезпечують цілеспрямовану послідовність комплексу дій.

5. З'ясування сутності організаційно-економічного механізму регуляторної політики дозволило виокремити у його складі:

- організаційно-економічний механізм формування регуляторної політики, що включає визначення експертним або аналітичним методом проблеми, що підлягає врегулюванню; визначення суб'єктів та об'єктів регулювання; вибір теоретичної концепції; обґрунтування мети; принципів,

форм узгодження інтересів окремих груп, заходів вирішення проблеми, розроблення та прийняття відповідних офіційних документів;

- організаційно-економічний механізм реалізації регуляторної політики, який полягає у застосуванні на основі означених принципів офіційних документів, які впроваджують нові, модифікують або скасовують існуючі умови здійснення економічної діяльності суб'єктами економіки та проведення економічної політики органами державної влади, органами місцевого самоврядування.

6. Оцінка ефективності впливу OEM регуляторної політики є складовою та важливою передумовою його удосконалення. Пропонований методологічний підхід до комплексної оцінки ефективності OEM регуляторної політики заснований на врахуванні, по-перше, цілей сталого розвитку, досягнення яких пов'язано із функціонуванням аграрної сфери (забезпечення стійкого зростання, складників продовольчої безпеки, раціональне використання ресурсів, відсутність бідності, збільшення доходів зайнятих та зниження нерівності, розвиток сільської місцевості та збереження довкілля), по-друге, цілей державних програм в аграрній сфері, по-третє, прогресу в інституційному забезпеченні регуляторної політики, по-четверте, заходів та витрат регуляторної політики. Система показників ефективності OEM регуляторної політики в аграрній сфері формується на підставі:

- визначених індикаторів стану та прогресу в досягненні цілей сталого розвитку;
- визначених індикаторів стану та прогресу досягнення цілей державних програм;
- індикаторів наближеності OEM до характеристик політики розумного регулювання;
- фактичних показників процесу регулювання аграрної сфери.

7. Сучасний етап регуляторної політики в Україні охарактеризовано як «формальне дерегулювання», яке лише декларативно спрямоване на зменшення

втручання держави у функціонування ринкового механізму із одночасним підвищенням якості і результативності заходів держави, але фактично зведене до кількісного скорочення нормативно-правових актів.

Визначені особливості сучасної регуляторної політики в аграрній сфері України, які знижують її ефективність: значний часовий лаг між правовим оформленням заходів регуляторної політики та потребами економічної практики; недотримання відповідності регуляторної діяльності наголошеним планам розвитку аграрного сектора (інтегральний показник оцінки АРВ у 2016 р, знаходився на рівні 0,38, що засвідчує його низький рівень; у 2017 р. показник підвищився до 0,76, що відображає позитивну динаміку проведення АРВ), незавершеність реформ за окремими напрямками; перманентні зміни умов надання державної підтримки та слабка кореляція між обсягами фінансування аграрної сфери та результатами господарювання (коефіцієнт кореляції видатків державного бюджету на апарат Міністерства аграрної політики і продовольства і програми підтримки сільського господарства до динаміки валової продукції сільського господарства у 2010-2016 рр. становив -0,40); неусталена система стимулів та санкцій за виконання/недотримання законодавчо визначених умов здійснення економічної діяльності для стейкхолдерів та реалізації регуляторної політики з боку органів державної влади.

8. Наявна інституційна ієрархія суб'єктів аграрної сфери, що беруть участь у розробленні та реалізації заходів із використанням організаційно-економічного механізму регуляторної політики, закріплює функціональний розподіл повноважень переважно на рівні органів центральної влади: понад 90% повноважень припадає на Міністерство аграрної політики України, Держпродспоживслужбу, Держрибагенство, Держгеокадастр, Державне агентство лісових ресурсів, що не відповідає тенденції децентралізації.

9. Передумовою виконання організаційно-економічним механізмом регуляторної політики функції зменшення рівня трансакційних витрат формальних інститутів нижче трансакційних витрат неформальних, є усунення

горизонтальної неузгодженості положень нормативно-правових актів (непослідовність у дотриманні положень, що містяться в означених інституціях, а також їх неузгодженість між собою, дублювання окремих положень із одночасною відсутністю спадкоємності у визначенні цілей та заходів, недотриманні принципів, строків розроблення, прийняття та виконання заходів, визначених в інституціях) та вертикальної неузгодженості (відсутність конкретизації тактичними інституціями заходів та важелів, за допомогою яких можна досягти цілей, визначених стратегічними інституціями, недотриманні строків прийняття оперативних інституцій) положень нормативних документів, які визначають організаційно-правові засади функціонування суб'єктів аграрної сфери.

10. Загальною тенденцією еволюції регуляторної політики у країнах ОЕСР, став перехід від дерегулювання до політики «якісного регулювання», визначальними ознаками якого є: попередній та підсумковий аналіз регуляторного впливу, адміністративне спрощення та регуляторні альтернативи, а в окремих країнах – перехід до політики «розумного регулювання», як більш досконалої форми регуляторної політики, що характеризується визначенням результатів впливу регуляторних заходів, їх оцінкою, участю у розробленні заходів стейкхолдерів та чітким і обґрунтованим розподілом повноважень між державними органами.

Програмування та його складова середньострокові бюджетні програми, визначені як основний інструмент реалізації аграрної політики провідних країн. У системі САП регуляторна складова полягає у закріпленні на рівні формальних правил умов надання (отримання) фінансової підтримки. Еволюційним трендом регуляторної складової САП є спрощення, яке полягає у скасуванні надмірного регуляторного тягаря при збереженні (посиленні) вимог до стейкхолдерів, що у сукупності із системою зворотного зв'язку між етапами формування та реалізації політики (моніторинг, оцінка, звітування) сприяє досягненню цілей сталого розвитку. Для адаптації регуляторної політики

України до практики ЄС першочерговими визначені такі кроки: роз'яснення переваг такої адаптації для стейкхолдерів, запровадження середньострокового планування, яке містить процедури обговорення та комплексної експертизи, прийняття середньострокових програм, використання інструментів спрощення.

11. Розмежовано три етапи створення організаційно-економічного механізму регуляторної політики в аграрній сфері України. На першому етапі (1991-1999 рр.) за відсутності стратегії розвитку аграрної сфери, формування механізму мало синкретичні риси: одночасно із запровадженням нових інструментів таких як приватна власність на землю та інституцій, використовувалися інструменти, успадковані від директивно планової системи. Низький рівень бюджетних надходжень не дозволяв надавати пряму підтримку у значних обсягах, водночас сільськогосподарські підприємства оподатковувалися за загальними правилами. На другому етапі (2000-2013 рр.) набули чинності базові нормативно-правові і законодавчі акти, які визначили основні напрями впливу держави важелями організаційно-економічного механізму: регулювання цін на сільгосппродукцію, умов надання субсидій, дотацій, кредитної підтримки; податкове регулювання у формі ФСП і спеціального механізму сплати податку на додану вартість; умов надання спеціалізованої підтримки за окремими напрямами та програмами; регулювання земельних відносин. На третьому етапі трансформації в організаційно-економічному механізмі регуляторної політики полягали у зміні питомої ваги та змісту прямих та непрямих інструментів і, як результат, забезпеченні переходу від непрямой державної підтримки (у формі податкових преференцій) до переважання бюджетної підтримки, кількість програм якої постійно змінювалася протягом 2014-2017 рр.

12. Ідентифіковано фактори, які знижують ефективність OEM у вітчизняній практиці ДРЕ в аграрній сфері: за напрямами бюджетного та державного програмування, агрострахування, регулювання земельних відносин, технічного регулювання.

13. Обґрунтовано концептуальні складові удосконалення організаційно-економічного механізму регуляторної політики в аграрній сфері України, що включають на етапі формування:

- законодавче закріплення принципу крос-відповідності, запровадження середньострокового планування, розроблення середньострокових прийняття програм розвитку та підтримки аграрної сфери, які враховують результати реалізації програм у попередніх періодах; пропозиції стейкхолдерів, містять певний відсоток планових обсягів фінансування розвитку сільських районів на агроекологічні заходи, конкретні терміни затвердження порядку використання бюджетних коштів за бюджетними програмами;

- зміну функціонального розподілу повноважень на користь органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади на місцях шляхом делегування їм функцій щодо участі у формуванні регуляторної політики через надання пропозицій, встановлення цільових показників розвитку регіонів, які є підставою для визначення методів регуляторної політики на регіональному рівні та обсягів її фінансування, посилення інституту експертизи зворотного зв'язку;

на етапі реалізації регуляторної політики:

- використання інструментів політики «якісного регулювання» для зменшення адміністративного навантаження на стейкхолдерів та державні інституції із одночасним посиленням економічної складової;

- запровадження державно-суспільно-приватного партнерства фінансового забезпечення розвитку сільських територій;

- виконання функції контролю за дотриманням вимог крос-відповідності органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади на місцях, встановлення цільових показників розвитку аграрної сфери на регіональному рівні.

ДОДАТКИ

Додаток А

Класифікація етапів регуляторної політики в Україні: юридичний підхід

Етап	Характеристика етапу
<p>I етап 1997-1999 рр.:</p> <p>Указ Президента України «Про Державний комітет України з питань розвитку підприємництва» від 29 липня 1997 р. № 737/97, Указ Президента України «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» від 3 лютого 1998 р. № 79/98, Укази Президента України «Про деякі заходи щодо дерегулювання підприємницької діяльності» від 3 липня 1998 р. № 817/98 та «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» від 3 липня 1998 р. № 727/98.</p>	<p>Розпочато створення першої передумови проведення регуляторної реформи – інституції, що відповідатиме за її впровадження. Одним з напрямів регуляторної реформи визначено дерегулювання у сфері підприємницької діяльності. Юридично зафіксовано наявність надмірного державного регулювання та його негативний вплив на умови економічного зростання, визначено зміст дерегулювання (сукупність заходів, спрямованих на зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва), принципи, напрями (спрощення порядку створення, реєстрації, ліквідації суб'єктів підприємницької діяльності; скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню та будь-яких інших дозволів на здійснення підприємницької діяльності; обмеження кількості перевірок та контролю за діяльністю суб'єктів підприємництва; забезпечення послідовності та стабільності нормативно-правового регулювання підприємницької діяльності), методи його здійснення, роль окремих органів влади в процесі дерегулювання.</p> <p>Заходи з дерегулювання не мали системного характеру, не відповідали критеріям: додержання вимог щодо скорочення витрат підприємців на виконання цих актів, спрощення змісту актів законодавства.</p> <p>Підхід, який полягав лише в дерегулюванні, виявився недостатнім для забезпечення якісного регуляторного середовища. Актуалізовано необхідність створення принципів, механізмів, які би перешкождали появі економічно неефективних та недоцільних нормативно-правових актів на етапі їх підготовки.</p>
<p>II етап 2000-2003 рр.:</p> <p>Указ Президента України «Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва» від 22 січня 2000 р. № 89/2000., Постанови Кабінету Міністрів України, «Про процедури підготовки регуляторних актів» від 31 липня 2000 р. № 1182, «Про методологію обґрунтування проектів регуляторних актів» від 6 травня 2000 р. № 767.</p>	<p>Мета етапу – недопущення звуження змісту та обсягу права громадян на підприємницьку діяльність, запровадження ефективного державного регулювання у сфері підприємництва; закладення принципів впорядкування нормативного регулювання підприємницької діяльності: доцільність, достатність та відповідність нормативного регулювання вимогам ринкових відносин; ефективність та забезпечення досягнення позитивних економічних і соціальних результатів упровадження регуляторних актів; системність, послідовність та координованість дій щодо розроблення, видання та виконання регуляторних</p>

	<p>актів; гласність у процесі підготовки проектів найважливіших регуляторних актів.</p> <p>Держпідприємство почало виконувати функції органу «урядового самоконтролю».</p> <p>Фактори, що перешкоджали регуляторній реформі:</p> <ul style="list-style-type: none"> – формальний аналіз регуляторного акту без фактичного аналізу вигід і витрат і без розгляду можливих альтернатив до запропонованого рішення; – наявність та використання суперечностей у нормативній базі, що визначала процедури регуляторної політики; – встановлення терміну, у який Держпідприємство не в змозі було здійснити аналіз регуляторного акту; – лобіювання відомчих інтересів. <p>Лише 9% розробників регуляторних актів розглядали альтернативні варіанти регулювання, 3% обраховували витрати та вигоди від їх впровадження, 1% складала прогнози соціально-економічних наслідків нових регулювань.</p>
<p>III етап 2003-2005 рр.:</p> <p>Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методики проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акту» від 11 березня 2004 р. № 308.</p>	<p>Завершено процес формування нормативно-правової бази регуляторної політики.</p>
<p>IV етап 2005-2007 рр.:</p> <p>Указ Президента України «Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва» від 12 травня 2005 р. № 779/2005, Указ Президента України «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики» від 1 червня 2005 р. № 901/2005, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про деякі заходи щодо приведення регуляторних актів у відповідність із принципами державної регуляторної політики» від 19 липня 2005 р. № 272-р.</p>	<p>Перегляд регуляторних актів виявив, що фактично з 9 340 регуляторних актів 5 184 не відповідали означеним принципам та підлягали скасуванню. Виявлено закономірність: збільшення порушень на кожному нижчому рівні: так, на 249 (4,4%) актів Кабінету Міністрів України, що не відповідають принципам державної регуляторної політики, припадало 737 (13,2%) регуляторних актів центральних органів виконавчої влади та 4 613 (82,4%) регуляторних актів місцевих органів виконавчої влади. На цьому етапі було запроваджено метод «регуляторної гільйотини», але ефективність його дії виявилася нижчою внаслідок поверхневого виконання.</p>
<p>V етап 2006-2008 рр.:</p> <p>Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації державної</p>	<p>Вдосконалення інституційного забезпечення державної регуляторної політики, проведення систематизації та узгодження регуляторної бази</p>

регуляторної політики на 2006 рік» від 18 січня 2006 р. № 13-р, № 824-р.	
<p>VI етап 2008-2010 рр.:</p> <p>Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2008 р. № 824-р «Про заходи з проведення перегляду регуляторних актів з питань землекористування, будівництва та туризму» та продовжено розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про заходи з проведення перегляду регуляторних актів з питань землекористування, будівництва та туризму» від 11 червня 2008 р.</p>	<p>Удосконалено правові питання щодо визначення умов землекористування, проведення будівельних робіт, функціонування туристичної галузі.</p>
<p>VII етап 2010-2014 рр.:</p> <p>Закон України від від 14 грудня 2010 р. № 2784-ІУ «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування».</p>	<p>Повторно запроваджено прискорений перегляд регуляторних актів із застосуванням методу «регуляторна гільйотина». Закріплено права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань подавати пропозиції щодо необхідності підготовки проектів регуляторних актів, брати участь у відкритому обговоренні питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю; бути залученими до підготовки аналізу та експертних висновків щодо регуляторного впливу; одержувати від регуляторних органів інформацію щодо їхньої регуляторної діяльності. Такий підхід свідчить про підвищення ролі громадських організацій та їх об'єднань.</p>
<p>VIII етап 2015 р.:</p> <p>Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання дерегуляції господарської діяльності» від 28 січня 2015 р. № 42, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12.02.2015 № 191-VIII.</p>	<p>Наявність у чинних законодавчих актах нерегульованих питань, відсутність чітких приписів та санкцій за порушення дала змогу виконавцям створювати ілюзію виконання вимог законодавства, що підтверджується результатами досліджень вітчизняних та міжнародних громадських організацій в Україні.</p>

Джерело: складено за: [Літвінов О.В. Реформа дерегулювання в Україні: втрачені можливості: аналіт. звіт Дніпропетровськ: Моноліт, 2012. 96с., Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання : аналіт. доп. / Я.А. Жаліло, К А. Кононенко, В.М. Яблонський та ін.; за заг. ред. Я.А. Жаліла. Київ: НІСД, 2014. 132 с.]

ДОДАТОК Б

**Обсяг затверджених видатків державного бюджету у 2018 р., розпорядником
яких є Мінагрополітики, тис. грн**

с	Код функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету	Розпорядник та напрями фінансування	Загальний фонд	Всього
2800000		Міністерство аграрної політики та продовольства України	12768798,8	14154691,7
2801000		Апарат Міністерства аграрної політики та продовольства України	6658570,9	6822342,8
2801010	0421	Загальне керівництво та управління у сфері агропромислового комплексу	163011,2	163011,2
2801030	0421	Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів	66000,0	66000,0
2801050	0482	Дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері розвитку агропромислового комплексу, підготовка наукових кадрів, наукові розробки у сфері стандартизації та сертифікації сільськогосподарської продукції, дослідження та експериментальні розробки у сфері агропромислового комплексу	77561,0	132644,9
2801130	0950	Підвищення кваліфікації фахівців агропромислового комплексу	12106,1	21594,1
2801160	0513	Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області	8483,6	8483,6
2801180	0421	Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі	-	5000,0
2801230	0421	Фінансова підтримка розвитку фермерських господарств	1000000,0	1000000,0
2801250	0421	Витрати Аграрного фонду, пов'язані з комплексом заходів зі зберігання, перевезення, переробки та експортом об'єктів державного цінового регулювання державного інтервенційного фонду	-	52200,0
2801310	0421	Організація і регулювання діяльності установ в системі агропромислового комплексу та забезпечення діяльності Аграрного фонду	86409,0	128409,0

2801350	0421	Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними	300000,0	300000,0
2801540	0421	Державна підтримка галузі тваринництва	4000000,0	4000000,0
2801580	0421	Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників	945000,0	945000,0
2803000		Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру	1902209,5	1902312,7
2803010	0421	Керівництво та управління у сфері геодезії, картографії та кадастру	1444375,2	1444478,4
2803020	0421	Проведення земельної реформи	452800,0	452800,0
2803030	0411	Загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркація та делімітація державного кордону	5034,3	5034,3
2804000		Державне агентство рибного господарства України	403919,7	403989,7
2804010	0423	Керівництво та управління у сфері рибного господарства	326771,9	326821,9
2804020	0423	Організація діяльності рибовідтворювальних комплексів та інших бюджетних установ у сфері рибного господарства	61217,1	61237,1
2804030	0482	Прикладні науково-технічні розробки, виконання робіт за державними замовленнями у сфері рибного господарства	1100,0	1100,0
2804070	0423	Селекція у рибному господарстві та відтворення водних біоресурсів у внутрішніх водоймах та Азово-Чорноморському басейні	10530,7	10530,7
2804090	0423	Міжнародна діяльність у галузі рибного господарства	4300,0	4300,0
2805000		Державне агентство лісових ресурсів України	274101,7	304908,8
2805010	0422	Керівництво та управління у сфері лісового господарства	126390,2	134421,1
2805020	0150	Дослідження, прикладні розробки та підготовка наукових кадрів у сфері лісового господарства	14851,6	18908,8
2805060	0422	Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів у лісовому фонді	132859,9	151578,9

Джерело: [Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік»]

ДОДАТОК В

Узагальнення наявних моделей обігу с.-г. земель в Україні

Моделі	1	2	3	4
Характеристики	Збереження поточного стану (мораторій на купівлю-продаж земель на тривалий період).	Запровадження обігу земель у формі продажу прав оренди	Абсолютно ліберальний ринок земель	Двоетапна стратегія: продаж на першому етапі земель державної і комунальної власності, на другому етапі – запровадження повноцінного ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення.
Переваги	Можливість доопрацювати нормативно-правові акти та методичне забезпечення для запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення; проведення інформаційної роботи серед потенційних учасників ринку земель.	Активізація обігу прав оренди, які можуть бути використані як застава для залучення довгострокових банківських кредитів; поживлення окремих сегментах земельного ринку; залучення коштів на міжнародних ринках.	Реалізація прав власності на земельні ділянки власниками земельних паїв; вливання капіталу не аграрного походження в аграрну сферу; поживлення трансакцій на земельному ринку.	Можливість формування ринкової ціни на земельні ділянки, що в подальшому стане сигналом і для земель приватної власності.
Недоліки	Тіньові схеми щодо відчуження земель сільськогосподарського призначення, збільшення кількості власників земель, які не проживають у сільській місцевості, не займаються виробництвом; поглиблення агрохолдингізації з	Посилення політичного тиску агрохолдингів, загострення соціальної напруги; стимулювання процесів агрохолдингізації та панування ТНК в аграрній сфері; поглиблення процесів концентрації	Неконтрольована спекуляція й свавілля на цьому ринку; знецінення земельних ділянок на початковому етапі обігу земель; скуповування земель представника	Невпевненість у можливості сформувати мінімально допустиму ціну землі до моменту виходу на ринок приватних землевласників. Одночасно ризик продажу найкращих земельних ділянок особам, наближеним до влади.

	деструктивними результатами для економіки села, соціальної сфери та природокористування; зменшення кількості фермерських, особистих селянських господарств; подальша політизованість земельного питання.	земельних масивів; зростання безробіття, деградація людського соціального капіталу сільської місцевості; занепад інфраструктури соціальної сфери сільських територій.	ми фінансового, торгового, тіньового капіталу (переважно з офшорних юрисдикцій), монополізація земельного ринку агрохолдингами; знелюднення сільських територій.	
Очікуваний ефект	Великі інтегровані агроформування, рентоорієнтовані посередники земельних оборудок.	Основні вигодонабувачі: великі інтегровані агроформування (агрохолдинги); рентоорієнтовані посередники земельних оборудок.	Основні вигодонабувачі: представники фінансового, торгового, тіньового капіталу, у т.ч. іноземці; власники земельних паїв, які хочуть їх продати.	Формування ринкової ціни на земельні ділянки, що у подальшому стане сигналом і для земель приватної власності.

Джерело: складено за [Ходаківська О., Могильний О. Моделі обігу земель у забезпеченні сталого розвитку сільських територій. *Сучасні проблеми та перспективи сталого розвитку сільських територій:* збірник матеріалів 16 конгресу вчених економістів-аграрників та Міжнародної наук.-практ. конференції, Київ: ННЦ ІАЕ, 386 с.]

ДОДАТОК Г

Кількість виданих сертифікатів в Україні у 2013-2016 рр.

Стандарт	Кількість виданих сертифікатів				Збільшення виданих сертифікатів у 2016 р. порівняно з 2015 р.	
	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	од.	%
ISO 9001 (системи менеджменту якості)	1 126 460	1 138 155	1 034 180	1 106 356	11 695	1
ISO 14001 (системи менеджменту навколишнього середовища)	301 622	324 148	319 496	346 189	22 526	7
ISO 50001 (системи менеджменту енергії)	4826	6778	11 985	20 216	1952	40
ISO/IEC 27001 (системи управління інформаційною безпекою)	22 349	23 972	27 536	33 290	1623	7
ISO 22000 (системи менеджменту безпеки продовольства)	26 847	30 500	32 061	32 139	3653	14
ISO/TS 16949 (системи менеджменту якості автомобільного сектора)	53 723	57 950	62 944	67 358	4227	8
ISO 13485 (системи менеджменту якості медичних приладів)	27 791	25 655	3330	29 585	2136	8
ISO 22301 (системи управління безперервністю бізнесу)	1757	-	3133	3853	-	-
ISO 20000-1	-	-	2778	4537	-	-
ISO 39001	-	-	-	478	-	-
ISO 28000	-	-	-	356	-	-
Всього	1609294	1561482	1520368	1644357	47812	3

Джерело: складено за даними Міжнародної організації стандартизації

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

Наталія Володимирівна ШИБАСВА

РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА В АГРАРНІЙ СФЕРІ

МОНОГРАФІЯ

Підписано до друку 05.06.2018. Формат 60x84 1/16.
Папір офсетний. Гарнітура «Times New Roman». Друк офсетний.
Умовн. друк. арк. – 19,7. Тираж 300 прим.
Зам. 185495

Видавництво «Стильна типографія»
61002, м. Харків, вул. Чернишевська, 28А
Тел.: (057) 754-49-42
e-mail: zebraprint.zakaz@gmail.com
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:
серія ДК №5493 від 22.08.2017 р.