

**УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**САВКОВ** Анатолій Петрович

**УДК 338.432:351.823**

**МЕХАНІЗМИ РЕФОРМУВАННЯ  
РАЙОННОГО АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ  
В УМОВАХ ПЕРЕХІДНОЇ ЕКОНОМІКИ**

25.00.02 – механізми державного управління

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата наук з державного управління

**Київ – 2003**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі економічної політики Української Академії державного управління при Президентові України.

**Науковий керівник:** доктор географічних наук, професор  
**ТОПЧИЄВ** Олександр Григорович,

Одеський регіональний інститут державного управління при Президентові України  
Української Академії державного управління  
при Президентові України,  
професор кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування.

**Офіційні опоненти:** доктор наук з державного управління, доцент  
**МОРДВІНОВ Олександр Григорович**,  
Запорізький університет “Запорізький інститут державного і  
муніципального управління”,  
завідувач кафедри адміністративного  
менеджменту, професор;

кандидат наук з державного управління  
**ГОШКО Анатолій Олександрович**,  
міський голова м. Вишневе Київської області.

**Провідна установа:** Державна академія податкової служби України.

Захист відбудеться *18 червня 2003 р. о 16.00 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.810.01 в Українській Академії державного управління при Президентові України за адресою: 03057, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20, к. 201.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Української Академії державного управління при Президентові України (03057, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20).

Автореферат розісланий *17 травня 2003 р.*

**Учений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**В.К.Майборода**

## **ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми** зумовлена роллю, яку відіграє державне управління у реформуванні агропромислового комплексу на базовому рівні, а також першочерговими завданнями, поставленими перед районними державними адміністраціями з практичної реалізації державної аграрної політики.

В Україні створена законодавча база для правового забезпечення розвитку різних форм господарювання на селі: державних і колективних сільськогосподарських підприємств, селянських (фермерських) та особистих підсобних господарств громадян, сільськогосподарських кооперативів, садівницьких товариств та ін. Відроджено історично справедливі аграрні відносини на основі прав володіння, користування і розпорядження землею, з'явилася здорова ринкова конкуренція. У селян вперше

виникла можливість вибору земельних, майнових та трудових відносин з різними суб'єктами господарювання. Впровадження нових форм приватного господарювання вже забезпечило приріст виробництва, покращання економічних і фінансових показників.

Соціально-економічним перетворенням, які все активніше здійснюються в аграрному секторі, відводиться визначальне місце в широкомасштабній загальногосподарській реформі, яка сьогодні відбувається і в Україні. Від того, якими будуть результати аграрної реформи, залежить майбутнє не лише продовольчого сектора економіки, але й соціально-економічного розвитку держави в цілому.

Стратегія і тактика реформ в агропромисловому комплексі має концентруватися на трьох взаємопов'язаних напрямках: формуванні господаря-власника; створенні сприятливого економічного середовища ("правил гри") на ринку; активному пошуку і мобілізації внутрішніх резервів зростання обсягів виробництва, підвищення його ефективності. Економічно ефективне функціонування та розвиток аграрного сектора можна забезпечити лише на засадах раціонального і збалансованого поєднання ринкових механізмів та державного управління галуззю.

На сьогодні закладено нормативно-правові та загальні організаційно-економічні основи ефективного функціонування аграрного сектора економіки. Головними напрямами, що забезпечать його сталі зростання, є:

- удосконалення земельних та майнових відносин, структуризація власності та утвердження нових організаційно-економічних структур агропромислового комплексу;
- визначення пріоритетів структурно-технологічної перебудови агропромислового комплексу та його маркетингових структур;
- стимулювання поглибленої агропромислової та агропромислово-фінансової інтеграції в агропромисловому комплексі;
- розвиток інститутів корпоративної саморегуляції галузевих (спеціалізованих) і регіональних агропромислових комплексів;
- розвиток малого і середнього бізнесу в агропромисловому комплексі;
- посилення інноваційно-інвестиційних механізмів агропромислового комплексу;
- підготовка кадрів для функціонування агропромислового комплексу в нових умовах, зокрема для його маркетингу й менеджменту.

Важливою проблемою реформування агропромислового комплексу країни залишається гармонізація принципів державної аграрної політики з інтересами селянина-виробника. Практичний моніторинг процесу реформування на рівні адміністративного району, аналіз ефективності окремих рішень і норм дає змогу реально коригувати державну аграрну політику та послідовно і цілеспрямовано вдосконалювати її.

Проблеми управління процесами реформування агропромислового комплексу розглядаються переважно на загальнодержавному та регіональному рівнях. Лише в окремих наукових публікаціях обговорюються питання реалізації сучасної аграрної політики на рівні адміністративних районів, територіальних громад. Практично відсутні дослідження, в яких би цілісно й комплексно аналізувались процеси реформування агропромислового комплексу на базовому рівні адміністративних районів та особливості управління цими процесами. Необхідність такого дослідження зумовлена тим, що загальні напрями і пріоритети реформування в агропромисловому комплексі визначаються на загальнодержавному та регіональному рівнях, а принципи, механізми їх практичного втілення є прерогативою районних державних адміністрацій.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано в межах комплексного наукового плану Української Академії державного управління при Президентіві України за темою: “Державне управління та місцеве самоврядування” (номер державної реєстрації 0200 U004103); Одеського регіонального інституту державного управління Української Академії державного управління при Президентіві України за темами “Пріоритетні напрями ефективного використання ресурсного потенціалу регіону: управлінський аспект” (номер державної реєстрації 0101 U006947). Результати дослідження являють собою внесок у реформування агропромислового комплексу.

**Мета й завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є науково-теоретичне обґрунтування пріоритетних напрямів реформування агропромислового комплексу адміністративного району і розробка методів і механізмів ефективної реалізації сучасної аграрної політики на базовому рівні державного управління.

Відповідно до мети в дисертаційній роботі поставлені такі наукові завдання:

- уточнити і конкретизувати цілі сучасної аграрної політики для державного управління на базовому рівні;
- відслідкувати процеси формування нової законодавчої та нормативно-правової бази аграрного сектора економіки та її певні неузгодженості та протиріччя;
- визначити роль і функції державного управління розвитком районного агропромислового комплексу в сучасних умовах;
- системно й критично проаналізувати теоретичні й методологічні принципи реформування агропромислового комплексу на ринкових засадах;
- розкрити особливості трансформаційних процесів в агропромисловому комплексі базового рівня;
- визначити методичні підходи до аналізу процесів реформування районних агропромислових комплексів на прикладі Могилів-Подільського району Вінницької області, пріоритетні напрями і механізми реформування агропромислового комплексу базового рівня, підвищення його економічної ефективності і надання більшої соціальної спрямованості.

*Об'єктом дослідження* є агровиробничі відносини на рівні низового адміністративного району в умовах формування та розвитку сучасної аграрної політики.

*Предмет дослідження* - принципи і методи державної аграрної політики в районному агропромисловому комплексі в умовах перехідної економіки.

*Гіпотеза дослідження* базується на припущенні, що в процесі реформування агропромислового комплексу державна аграрна політика реалізується на регіональному рівні.

Практичний моніторинг процесу реформування на рівні адміністративного району, аналіз ефективності окремих рішень і норм дасть змогу реально коригувати державну аграрну політику та послідовно і цілеспрямовано вдосконалювати її.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дослідження є основні положення теорії та практики державного управління агропромисловим комплексом у сучасних умовах, фундаментальні праці з організації та економіки агропромислового комплексу, розробки аграрно-правової науки, викладені в роботах О. Бутніка-Сіверського, В. Месель-Веселяка, П. Саблука, І. Баланюка, П. Борщевського, П. Гайдучького, М. Гладія, М. Дем'яненка, І. Лазні, М. Малика, О. Онищенко, М. Сахацького, М. Федорова, В. Юрчишина, В. Янчука та ін.

Важливою складовою методології досліджень є сучасна законодавча та нормативно-правова база, що регламентує державне управління агропромисловим

комплексом країни та її регіонів. Загальною методологічною настановою роботи був системний моніторинг усієї сукупності соціально-економічних процесів на базовому рівні в умовах становлення нової аграрної політики в Україні.

Автором використані конкретні методи досліджень: статистичний, монографічний, економіко-математичний, метод групування та порівняльного аналізу виділених груп опитування товаровиробників, колективного аналізу проблемних ситуацій і питань на семінарах та нарадах. Акцентована увага на зворотних зв'язках у системі “державна аграрна політика - селянин-товаровиробник”. Цілеспрямований постійний аналіз реакції товаровиробників на ті чи інші управлінські положення та норми дав змогу досить об'єктивно визначити їх реальність та ефективність.

У дисертації використаний значний за обсягом фактологічний матеріал у формі протоколів зборів, нарад, семінарів, присвячених роз'ясненню головних положень сучасної державної аграрної політики та їх реалізації, управлінських рішень, розпоряджень та рекомендацій і контролю щодо їх виконання й результативності, звітно-статистичні матеріали сільськогосподарських, промислових підприємств, організацій агросервісу. Репрезентативні статистичні й управлінські матеріали в сукупності із сучасною методологічною базою досліджень забезпечують достатню достовірність та обґрунтованість основних положень і висновків роботи.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в обґрунтуванні напрямів та механізмів ефективного реалізації державної аграрної політики на рівні адміністративного району. У дисертації:

- *вперше* здійснено системний комплексний моніторинг і аналіз процесів реформування агропромислового комплексу адміністративного району в сучасних умовах;
- визначено пріоритетні напрями і механізми реалізації державної регіональної політики на базовому рівні адміністративного району;
- *достав подальшого розвитку* аналіз практичної дієвості та ефективності управлінських рішень державної районної адміністрації щодо реформування агропромислового комплексу;
- *удосконалено* і розвинуто загальні методичні підходи до аналізу процесів реформування агропромислового комплексу базового рівня;
- розроблені методичні аспекти впровадження державної політики з реформування агропромислового комплексу базового рівня;
- запропоновано методіку аналізу процесів реформування агропромислового комплексу району та механізми визначення їх ефективності шляхом здійснення моніторингу.

**Практичне значення отриманих результатів.** Узагальнено і систематизовано практичний досвід державного управління процесами реформування районного агропромислового комплексу, який може бути корисним для визначення принципів і механізмів реалізації сучасної аграрної політики на базовому рівні. Системний аналіз трансформаційних процесів у районному агропромисловому комплексі дав змогу виявити їх вузькі місця і протиріччя, окремі факти неузгодженості управлінських рішень і підходів з інтересами селян-виробників.

Основні положення і висновки дисертаційного дослідження обґрунтовують пріоритетні напрями і механізми практичної реалізації державної аграрної політики та реформування агропромислового комплексу на рівні базових адміністративних районів. Вони певною мірою можуть розглядатися як більш докладна й конкретна теоретична і методична розробка принципів сучасної державної політики в Україні.

**Апробація результатів дисертації.** Основні теоретичні положення та висновки дисертації пройшли відповідну апробацію. Вони доповідалися і обговорювалися на численних виробничих нарадах і семінарах у районі та окремих його господарствах, на конференціях і семінарах обласного і загальнодержавного рівня, зокрема на семінарі-навчанні голів райдержадміністрації, республіканській нараді ДАК “Хліб України”, республіканській науково-практичній конференції з питання реформування аграрного сектора економіки за участю делегацій десяти областей України (довідка від 20.02.03 № 9-05/13 додається). Авторський погляд на основні проблеми реформування агропромислового комплексу району та напрями його розвитку регулярно висвітлювали місцеві та центральні засоби масової інформації (районна газета “Слово Придніпров’я”, обласна газета “Поділля”, “Урядовий кур’єр). Результати дослідження доповідалися на наукових конференціях Одеського регіонального інституту державного управління Української Академії державного управління при Президентіві України.

У червні 2002 року в районі проведений республіканський науково-практичний семінар Української асоціації відкритих акціонерних товариств по виробництву, заготівлях і збуту насіння овочевих, баштанних, квіткових культур, кормових коренеплодів і картоплі “Укрсортнасіннеовоч” з питань реформування відкритого акціонерного товариства “Агрофірма Сортнасіннеовоч” за участю автора. (Довідка від 18.09.2002 р. № 16-09/106 додається.)

Вінницькою обласною державною адміністрацією за сприяння автора підготовлено доповідну записку про практику роботи Могилів-Подільської райдержадміністрації з питань реформування агропромислового комплексу району і надіслано всім головам райдержадміністрацій області для ознайомлення і використання в практичній роботі на місцях. (Довідка від 11.05.1999 р. № 01-01-25-1434 додається.)

**Публікації за темою дисертації.** Основні положення дисертаційного дослідження відображені в чотирьох наукових публікаціях у фахових виданнях та монографії загальним обсягом 14 друкованих аркушів.

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 199 сторінок. В тексті дисертації міститься 8 таблиць. Список використаних джерел включає 212 найменувань, у тому числі іноземними мовами - 2.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми наукового дослідження, показано його зв’язок з напрямками наукових програм Одеського регіонального інституту державного управління Української Академії державного управління при Президентіві України. Сформульовано гіпотезу, мету, завдання, визначено об’єкт і предмет, методи дослідження. Розкрито наукову новизну, теоретичне і практичне значення отриманих результатів та їх апробованість, подано інформацію про публікації з теми дослідження, зазначено структуру дисертації та її обсяг.

У **першому розділі** - “*Становлення державної аграрної політики в Україні*” - розглядаються роль та завдання аграрної політики, формування нової законодавчої та нормативно-правової бази аграрного сектора національної економіки, напрями та методи реалізації аграрної політики органами управління на районному рівні.

Зазначається, що аграрна політика відіграє провідну роль у соціально-економічній політиці України, відображено її вплив на розвиток національної

економіки, розкрито основні завдання політики в цілому та її пріоритетні завдання для сучасного періоду. Показано, що основою сучасної аграрної політики держави є трансформація сільськогосподарського виробництва на засадах ринкової економіки та приватної власності на землю і майно. Наголошується на тому, що аграрний сектор економіки є комплексною взаємопов'язаною міжгалузевою системою, що охоплює підприємства з виробництва засобів виробництва та сировини для сільського господарства, з виробництва та переробки сільськогосподарської продукції. Завданням агропромислового комплексу та головним напрямом його розвитку є встановлення функціональних зв'язків між підприємствами комплексу, що обумовлені створенням кінцевого продукту, і зміцнення таких зв'язків.

Правове забезпечення ефективного функціонування агропромислового комплексу передбачає його регулювання нормами права на основі відносин власності. Проаналізовано становлення агропромислового законодавства як самостійної галузі права, показано його нерозривний зв'язок з українським законодавством та розкрито його галузеву природу та структуру, яка включає державне регулювання, земельні та аграрні відносини. Найменш врегульованими на сьогодні залишаються земельні відносини.

У розділі констатується, що ефективність реформування в агропромисловому комплексі та його вплив на подолання кризових явищ в аграрному секторі економіки залежать від державного регулювання цих процесів. Охарактеризовані основні наслідки державної політики реформування агропромислового комплексу на рівні району. Доведено, що ефективність аграрної політики в процесах реформування агропромислового комплексу зумовлюється функціями, принципами, формами та методами управління державних органів на рівні адміністративного району.

Показано позитивний вплив економічних методів державного управління на розвиток аграрної економіки. Подальшими напрямками аграрної політики держави має стати створення і розвиток на базі приватної власності великих товарних господарств, освоєння внутрішньогосподарського економічного механізму на основі нових відносин власності, удосконалення виробничої структури агропромислового комплексу шляхом спеціалізації, кооперування та інтеграції, впровадження сучасних науково-виробничих систем сільськогосподарського виробництва та переробки сільськогосподарської продукції.

Аналіз практики роботи районних органів державного управління та реалізації нової аграрної політики показав, що найбільш доцільними засобами її здійснення є: комплексне навчання всіх осіб, причетних до процесів реформування, шляхом проведення семінарів, ділових ігор, моделювання цих процесів; об'єктивне та своєчасне інформування населення щодо мети, завдань та стану реформування шляхом створення інформаційно-роз'яснювальних центрів на рівні району та господарств; використання таких форм підвищення громадської свідомості, як інформаційні збори, випуск інформаційних матеріалів, роз'яснення та публікації в засобах масової інформації, зустрічі спеціалістів з виробничими колективами і громадами.

Організаційними структурами, що забезпечують процес реформування, є робочі групи при райдержадміністрації з реформування агропромислового комплексу. Спеціальним положенням визначаються їх функції, завдання, обов'язки та відповідальність. У господарствах процес реформування забезпечується створенням вищими органами управління цих підприємств комісій з питань реструктуризації підприємств.

**У другому розділі** - *“Теоретико-методичні засади реформування агропромислового комплексу”* - розкрито суть теоретичних та методологічних принципів

переведення агропромислового комплексу на ринкові засади господарювання, проаналізовано зарубіжний та вітчизняний досвід щодо напрямів і темпів таких перетворень.

У розділі розглянуті теоретичні та методологічні принципи дослідження економічних явищ і процесів в агропромисловому комплексі та складові переходу аграрного сектора до ринкової економіки. Під теоретичними принципами в рамках дисертаційного дослідження автор розуміє концентровану форму знань, які поєднують у собі суть і функції законів та категорій ринкової економіки, що визначають основні вимоги та параметри, без яких неможливо забезпечити функціонування ринку в аграрній сфері економіки. Методологічні принципи в дисертації характеризуються як способи діяльності працівників та державних управлінців, спрямовані на організацію ринкової системи господарювання та її ефективне функціонування з дотриманням теоретичних принципів.

На основі вивчення робіт провідних учених з питань реформування агропромислового комплексу визначено найважливіші теоретичні та методологічні принципи реформування і наведено їх змістову характеристику. У роботі показано, що принцип “шокової терапії, який застосовувався в країнах Центрально-Східної Європи, для України непридатний. Автор поділяє погляди В. Гейця та М. Павловського про поступовий, але в обмежений в часі процес аграрних перетворень. Вивчення стану економіки на рівні регіону дає змогу зробити висновок про доцільність застосування таких методологічних принципів, як аналіз рівня організаційного розвитку агропромислового комплексу регіону, постадійність процесів перебудови, підвищення господарської самостійності підприємств.

У дисертації охарактеризовані особливості трансформаційних процесів в агропромисловому комплексі на базовому (районному) рівні. Ці особливості залежать від форм власності та організаційних форм господарювання підприємств, що реформуються, та системи економічних відносин, які склались між всіма структурами агропромислового комплексу до реформ. Характерними недоліками трансформаційних процесів, що здійснювались швидкими темпами, автор вважає невизначеність власників майнових і земельних паїв та відсутність належних економічних розрахунків щодо розмірів та ефективності нових формувань.

Проаналізовано позитивні і негативні аспекти функціонування особистих підсобних господарств населення. Автор вважає, що в них доцільно зосереджувати виробництво картоплі, овочів та інших трудомістких культур. Для підвищення ефективності їх господарювання необхідно сприяти розвитку кооперації з надання послуг щодо забезпечення виробничого процесу і збуту виробленої продукції. В новій редакції Закону України “Про сільськогосподарську кооперацію” потрібно чітко визначити, що обслуговуючі кооперативи - це неприбуткові структури, створені для надання послуг, які не повинні підлягати сплаті податку на додану вартість і податку на прибуток в тій частині доходів, яка надходить членам кооперативу. На підставі аналізу існуючих форм господарювання в країнах розвинутої ринкової економіки автор стверджує, що виробництво зерна, технічних і кормових культур, що потребують складних комплексів машин і механізмів, доцільно концентрувати у великих за розмірами господарствах. В найближчі роки слід особливу увагу звернути на розвиток великого товарного аграрного виробництва.

Огляд методичних підходів до аналізу процесу реформування агропромислового комплексу базового рівня свідчить про відсутність заздалегідь підготовленої комплексної програми формування ринкової економіки в сільському господарстві і про необхідність розробки і впровадження регіональних програм реформування

агропромислового комплексу. Розкрито зміст та складові таких програм. Показано, що в цих програмах важливе місце належить визначенню критеріїв та показників системного моніторингу, аналізу та оцінки виконання таких програм.

Необхідність системного моніторингу зумовлена самим змістом, новизною, масштабами і складністю започаткованих перетворень в економіці агропромислового комплексу. Основне завдання моніторингу вбачається в аналізі напрямів, темпів і масштабів соціальних процесів та об'єктивності оцінки перетворень і відповідності їх державній програмі реформування агропромислового комплексу. Аналіз процесів аграрних перетворень в агропромисловому комплексі району дав змогу своєчасно накопичувати інформацію як для державних органів управління, так і для територіальних громад, власників землі і майна. Показано, що аналіз процесів реформування є інструментом для вироблення та прийняття управлінських рішень щодо досягнення конкретних результатів виконання програми. Важливе значення для оцінки соціальних наслідків реформування має анкетування населення. Запропоновано форму оцінки економічної ефективності діяльності реформованих господарств.

**У третьому розділі** - *“Практика реформування агропромислового комплексу Могилів-Подільського району”* - проаналізовано управління процесами реформування агропромислового комплексу на районному рівні відповідно до вимог державної аграрної політики, чинного законодавства та теоретико-методологічних засад реформування, розроблених у попередньому розділі.

Наведено ґрунтовну характеристику Могилів-Подільського району та його агропромислового комплексу. Зазначено, що природно-кліматичні і соціально-економічні умови району сприятливі для інтенсивного сільськогосподарського виробництва. Проаналізовано стан матеріально-технічної бази, інфраструктуру агропромислового комплексу району. Відзначено, що на початок 2000 року 60% парку сільськогосподарських машин відпрацювали нормативний термін експлуатації. За останні 6 років кількість тракторів зменшилась на 34, зернозбиральних комбайнів на 45, автомобілів на 47%. Це призвело до збільшення навантаження на одну машину, порушення агротехнічних строків проведення сільськогосподарських робіт, а в кінцевому підсумку - до зменшення обсягів виробництва продукції та зниження ефективності роботи сільськогосподарської техніки.

Обґрунтовано, що існуюча раніше концепція трудодефіцитності села і побудована на ній політика забезпечення села трудовими ресурсами себе не виправдала. Ринковій економіці не властива трудодефіцитність. На підставі аналізу зайнятості та безробіття в розрізі вікових груп зроблений висновок про те, що в цілому агропромисловий комплекс району забезпечений трудовими ресурсами, а реальною проблемою залишається їх ефективне використання. Показано, що поряд з недостатнім розвитком матеріально-технічної бази на селі ефективний розвиток сільськогосподарського виробництва гальмувався існуючою системою відносин власності і побудованими на ній організаційними формами господарювання та економічних взаємозв'язків у системі агропромислового комплексу.

Розкрито мету та механізм реформування земельних відносин. Відзначено, що земельна реформа в районі здійснювалася шляхом поетапного та послідовного вжиття комплексу правових, організаційних і технічних заходів. Реформування земельних відносин здійснювалось відповідно до вимог законодавства, Указів Президента та методики розпаювання земель, розробленої Українським інститутом аграрної економіки та Українською академією аграрних наук, Держкомземом України. Земельні відносини в районі реформувались під безпосереднім керівництвом спеціалістів відділу земельних ресурсів райдержадміністрації, голів сільських рад та за активної участі членів

колективних сільськогосподарських підприємств. Внаслідок роздержавлення землі на першому етапі реформи та її приватизації і на наступних етапах 14269 громадян отримали сертифікати, що засвідчили їх право на земельну частку (пай). Середня частка земельного паю по району становила 2,5 умовних кадастрових гектарів з грошового оцінкою 10,7 тис. гривень. У 2000 році продовжувалася приватизації землі. На кінець 2000 року в 16 селах власникам земельного паю видали державні акти про право приватної власності на землю, що становило 70% реформованих господарств і 60% власників земельних паїв.

Ще з 1997 року в господарствах району формою реалізації власності на землю стала її оренда. Спочатку орендна плата визначалась на рівні 6% валового збору зерна. В 2000 році орендна плата здійснювався на рівні 1% від грошової оцінки землі з урахування коефіцієнта 2,07, а в 2001 році - з урахуванням коефіцієнта 2,42. Сума орендної плати по району становила в 2000 році 2 млн 444 тисяч гривень а в 2001 році - 3 млн 889 тисяч гривень. Середній розмір орендної плати власника землі становив 245 грн. Подальший розвиток земельних відносин вимагає підвищення рівня орендної плати.

Проаналізовані процеси реформування та розвитку сучасних форм організації сільськогосподарського виробництва на базі раніш існуючих радгоспів та колективних сільськогосподарських підприємств. Внаслідок реформування земельних та майнових відносин у районі утворилось 81 підприємство, яке функціонує на основі приватної власності на майно та оренди майна і землі інших власників. Вісімдесят відсотків площ сільськогосподарських угідь використовуються сільськогосподарськими товариствами з обмеженою відповідальністю. Сільськогосподарські підприємства всіх форм господарювання виробили в 2000 році валової продукції на 16,6 млн гривень (в порівнянних цінах 1996 року). Найвищий рівень виробництва валової продукції в розрахунку на 1 гектар сільгоспугідь в сільськогосподарських товариствах з обмеженою відповідальністю становлять 395 гривень. Безумовно, це низький рівень. Основне завдання власників-засновників нових організаційних форм господарювання полягає у значному підвищенні обсягів виробництва сільськогосподарської продукції. Агропромисловий комплекс району після його реформування представлений 97 підприємствами, до яких, крім сільськогосподарських товариств, підприємств різної форми власності, входять 43 фермерських господарств, 6 переробних і 16 обслуговуючих підприємств та організацій.

Обґрунтовано об'єктивну необхідність посилення агропромислової інтеграції для забезпечення більш ефективного відтворювального процесу в сільському господарстві. На підставі аналізу економічних взаємовідносин між сільськогосподарськими та переробними підприємствами аргументована потреба в інтеграції переробних підприємств шляхом оренди майна і землі сільгоспвиробників. Це забезпечує більш ефективне використання потужностей переробних підприємств за рахунок власної сировини, сприяє зайнятості населення, створює необхідні передумови для підвищення родючості землі і розширення матеріальної бази сільськогосподарського виробництва.

Проаналізований стан виробництва основних видів сільськогосподарської продукції та виявлені шляхи підвищення його ефективності.

## **ВИСНОВКИ**

Проведене дослідження дає змогу сформулювати основні висновки та висунути низку пропозицій щодо розробки дієвих мотиваційних механізмів поглиблення реформ агропромислового комплексу на базовому рівні державного управління.

1. Загальні напрями і принципи аграрної політики розробляються на загальнодержавному рівні, а реалізуються на базовому рівні адміністративних районів. Правильна та ефективна державна та регіональна аграрна політика неможлива без встановлення зворотного зв'язку, постійного моніторингу процесів її реалізації на базовому рівні з урахуванням всіх головних аспектів - соціальних, економічних, екологічних. Дієвість державної політики перевіряється на місцях - у регіонах та господарствах. Ефективна державна політика можлива лише за умови її постійного коригування на основі оцінок та пропозицій, отриманих на базовому рівні, де вона реалізується. “Зверху вниз”, від центру до районів діє звична управлінська вертикаль, “знизу вверху” підтримується постійний зворотний зв'язок, який забезпечує правильність та ефективність державної аграрної політики.

Управління районним агропромисловим комплексом потребує постійного і системного моніторингу трансформаційних процесів на рівні територіальних громад і окремих господарств у формі виробничих нарад, зустрічей зі спеціалістами, анкетування населення, тощо.

2. Аграрна політика посідає провідне місце в соціально-економічній політиці держави і значно впливає на розвиток національної економіки країни. Ця політика визначає перспективні і поточні завдання, які необхідно вирішувати органам влади. Загальні напрями аграрної політики визначаються на державному та регіональному рівнях, а пріоритетом у діяльності районних державних адміністрацій є використання принципів і механізмів її практичного втілення. На сучасному етапі основним напрямом втілення аграрної політики в життя є трансформація агропромислового комплексу в ринкову економіку на основі приватної власності на землю і майно.

3. Досвід практичного реформування районного агропромислового комплексу свідчить про те, що в процесі реформ не вдалося вирішити головне завдання - змінити відносини власності та земельні відносини. Земля (головний ресурс сільського господарства) не введена до економічного обороту, її вартість має формальне значення і не входить до аграрного капіталу. Актуальним завданням є подальший перерозподіл землі через земельний ринок. Потрібно розвивати іпотеку землі, створювати відповідні банки та ринок землі, систему реєстрації прав власності на нерухомість та вирішувати низку інших важливих питань. Це вимагає теоретичного осмислення, подальших наукових розробок.

Новий етап земельної реформи має бути зорієнтований на перехід до регулюючої ролі держави в процесах, що відбуваються в аграрній сфері економіки, згідно з чинними законодавчо-нормативними актами. Земельні ділянки мають концентруватися у справжніх господарів-власників. Це передбачає функціонування ринку землі, використання конкретних механізмів реалізації права на земельну власність, іпотеки, економічних методів регулювання земельних відносин у поєднанні з ринковими механізмами.

4. На прикладі агропромислового комплексу Могилів-Подільського району проаналізовано практичну дієвість та ефективність діяльності районної державної адміністрації, розкрито механізми реформування сільськогосподарських підприємств і створення нових організаційних форм господарювання на основі приватної власності на землю та майно.

Відзначено основні недоліки, що виникають у трансформаційному процесі. Так, швидкі темпи реформування спричинили невизначеність власників майнових і

земельних паїв щодо форм використання належної їх власності. Ці процеси супроводжуються економічними розрахунками раціональних розмірів та визначенням напрямів діяльності нових агроформувань. Аналізуючи досвід реформування зарубіжних країн, автор доходить висновку про необхідність поступового об'єднання господарств в оптимальні агроформування з чітким визначенням їх спеціалізації як магістрального напрямку розвитку агропромислового комплексу району.

5. Основним засобом підвищення ефективності аграрного сектора є агропромислова та агропромислово-фінансова інтеграція. Розвиток нових відносин між сільськогосподарськими, переробними та агросервісними підприємствами, встановлення прямих виробничих зв'язків і єдиного інтегрованого (міжгалузевого) управління дають змогу значно підвищити економічну ефективність районного агропромислового комплексу і розв'язати проблеми кредитування сільгоспвиробника.

6. Необхідно посилювати внутрішньогосподарську агропромислову інтеграцію у формі агрофірм. У рамках таких формувань організаційно та економічно поєднуються виробництво сільськогосподарської продукції, її заготівля, переробка та реалізація у вигляді кінцевого продукту. Перспективною формою є також кооперативні об'єднання з вертикально інтегрованими науково-виробничими кампаніями - холдингами. Це дасть змогу використовувати схему розрахунків цін на проміжну продукцію виходячи з цін на кінцеву продукцію, завдяки чому можна буде регулювати фінансові відносини партнерів по агропромислому формуванню.

7. У контексті реформування районного агропромислового комплексу проаналізовано позитивні і негативні аспекти функціонування особистих господарств населення, аргументовано, що в них слід зосереджувати виробництво картоплі, овочів, плодоягідної продукції та іншої продукції масового попиту. Для підвищення їх ефективності доцільно сприяти розвитку кооперації з надання послуг по виробництву і збуту виробленої продукції, зокрема, необхідно внести відповідні зміни до нової редакції Закону України "Про сільськогосподарську кооперацію", чітко визначивши, що обслуговуючі кооперативи є неприбутковими структурами, створеними для надання послуг, які не підлягають сплаті податку на додану вартість і податку на прибутку в тій частині доходів, що надходить членам кооперативу.

8. На основі проведених досліджень визначені такі методологічні принципи реформування регіональних і районних агропромислових комплексів:

- врахування конкретних природно-економічних, трудових, екологічних особливостей функціонування регіональних та районних агропромислових комплексів;
- постадійність та поступовість переходу агропромислового комплексу на ринкові засади та його перебудови;
- залежність характеру і темпів трансформаційних процесів від наявних економічних відносин, і, насамперед, пов'язаних з власністю на землю та інші засоби виробництва, а також від організаційних форм господарювання;
- збереження у нових умовах економічних переваг великого товарного аграрного виробництва, що одночасно є передумовою ефективного функціонування дрібних селянських і фермерських господарств;
- агропромислова та агропромислово-фінансова інтеграція як головний напрям прискореного розвитку агропромислового комплексу, що значно підвищує можливості цілеспрямованого й інтегрованого управління районними агропромисловими комплексами;
- необхідність розробки регіональних і місцевих (районних) програм реформування агропромислового комплексу як головних інструментів ефективного управління трансформаційними процесами в аграрному секторі економіки для

врахування регіональних передумов і особливостей функціонування агропромислового комплексу, визначення пріоритетних напрямків їх подальшого розвитку.

Формування багатокладної економіки з добровільним вибором селянином більш ефективних форм господарювання перебуває на початковому етапі. Адміністративні заходи щодо прискорення аграрних перетворень, якщо вони незрозумілі для більшості селян і не йдуть “знизу” або при цьому не враховуються ступінь ризику та готовності соціального середовища, їх системного здійснення, матимуть негативні наслідки.

Магістральним напрямом підвищення ефективності аграрного сектора залишається агропромислова та агропромислово-фінансова інтеграція. Розвиток нових відносин між сільськогосподарськими, переробними та агросервісними підприємствами, наявність прямих виробничих зв'язків і єдиного інтегрованого (міжгалузевого) управління дають змогу різко підвищити економічну ефективність агропромислового комплексу і принципово розв'язати проблеми його кредитування.

В умовах конкуренції доцільно посилити внутрішньогосподарську інтеграцію у формі агрофірм. У межах таких формувань необхідно здійснювати виробництво, заготівлю, зберігання, переробку продукції та реалізацію кінцевого продукту.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Савков А.П. Напрями та пріоритети реформування агропромислового комплексу (на прикладі Могилів-Подільського району Вінницької області): Моногр. - Вінниця: Континент-Прим, 2001. - 212 с.

2. Савков А.П. Проблеми взаємодії районної державної адміністрації з органами місцевого самоврядування (на прикладі Могилів-Подільського району Вінницької області // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. - О.: Одес. філ. УАДУ, 1999. - Вип. 3. - С. 179-189.

3. Савков А.П. Вирішення основних проблемних питань регіональної політики на прикладі Могилів-Подільського району Вінницької області // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. - О.: Одес. філ. УАДУ, 2001. - Вип. 5. - С. 136-143.

4. Савков А.П. Державна підтримка малого і середнього підприємництва в процесі формування приватного сектора перехідної економіки України // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. - О.: Одес. філ. УАДУ, 2001. - Вип. 6. - С. 208-223.

5. Савков А.П. Управління регіону: збалансування повноважень та відповідальності органів влади // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. - О.: Одес. філ. УАДУ, 2001. - Вип. 7. - С. 176-192.

6. Савков А.П. Формування та розвиток політичної еліти в Україні // Актуальні проблеми державного управління: Зб. матеріалів наук.-практ. конф. - О.: Одес. філ. УАДУ. - 1999. - № 2. - С. 124-128.

### **АНОТАЦІЇ**

**Савков А.П. Механізми реформування районного агропромислового комплексу в умовах перехідної економіки. - Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 - механізми державного управління. - Українська Академія державного управління при Президентові України. - Київ, 2003.

Розглядаються принципи і механізми реалізації державної аграрної політики на базовому рівні адміністративних районів. На прикладі Могилів-Подільського району проаналізовані сучасні трансформаційні процеси агропромислового комплексу і визначені пріоритетні напрями його подальшого реформування та сталого розвитку.

Поглиблені та конкретизовані методологічні принципи переведення районних агропромислових комплексів на ринкові засади. Пріоритетом діяльності районних державних адміністрацій щодо реалізації нової аграрної політики має стати цілеспрямований, постійний і системний моніторинг трансформаційних процесів в агропромисловому комплексі на рівні територіальних громад, окремих підприємств і товаровиробників.

З'ясовано, що стрижневим напрямком підвищення ефективності аграрного сектора залишається агропромислова і агропромислово-фінансова інтеграція, розвиток нових відносин між сільськогосподарськими, переробними та агросервісними підприємствами і організаціями.

**Ключові слова:**

регіональна політика, державне управління, державне регулювання, агропромислове законодавство, моніторинг аграрної реформи, державна аграрна політика, централізація і демократизація управління, агропромислово-фінансова інтеграція, агропромислова інтеграція.

**Савков А.П. Механизмы реформирования районного агропромышленного комплекса в условиях переходной экономики. - Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.02 - механизмы государственного управления. - Украинская Академия государственного управления при Президенте Украины. - Киев, 2003.

В диссертации рассматриваются принципы и механизмы реализации государственной аграрной политики на базовом уровне административных районов.

Проанализированы современные трансформационные процессы агропромышленного комплекса, определены направления и механизмы его последующего реформирования и постоянного развития.

Рассматривая стратегию и тактику реформ в агропромышленном комплексе, необходимо учитывать, что они должны концентрироваться на трех взаимосвязанных направлениях: формировании хозяина-владельца и создании благоприятной экономической среды (правил игры) на рынке; активном поиске и мобилизации внутренних резервов увеличения объемов производства, повышении его эффективности. Экономически эффективное функционирование и развитие аграрного сектора можно обеспечить лишь на основе рационального и сбалансированного сочетания рыночных механизмов и государственного управления отраслью.

На современном этапе важной проблемой реформирования агропромышленного комплекса Украины остается согласование принципов государственной аграрной политики с интересами крестьянина-производителя. Практический мониторинг

процесса реформирования на уровне административного района, анализ эффективности отдельных решений и норм дают возможность реально корректировать государственную аграрную политику и целенаправленно ее совершенствовать.

Проблемы управления процессами реформирования агропромышленного комплекса рассматриваются преимущественно на общегосударственном и региональном уровнях. Лишь в отдельных научных публикациях обсуждаются вопросы реализации современной аграрной политики на уровне административных районов, территориальных общин. Практически отсутствуют работы, в которых бы целостно и комплексно анализировались процессы реформирования агропромышленного комплекса на базовом уровне административных районов и особенности управления этими процессами. Необходимость такого исследования обусловлена тем, что общие направления и приоритеты реформирования агропромышленного комплекса определяются на общегосударственном и региональном уровнях, а принципы и механизмы их практического воплощения являются прерогативой районных государственных администраций.

Необходимость системного мониторинга обусловлена самим содержанием, новизной, масштабами и сложностью начатых преобразований в экономике агропромышленного комплекса.

Основным заданием мониторинга представляется анализ направлений, темпов и масштабов социальных процессов, объективности оценки преобразований, а также соответствия их государственной программе реформирования агропромышленного комплекса. Анализ аграрных преобразований в агропромышленном комплексе района дал возможность своевременно накапливать информацию как для государственных органов управления, так и для территориальных общин, владельцев земли и имущества. Показано, что анализ процессов реформирования является инструментом выработки и принятия управленческих решений по достижению конкретных результатов выполнения программы.

В процессе реформирования агропромышленного комплекса не удалось решить главную задачу - изменить отношения собственности и земельные отношения. Земля (главный ресурс сельского хозяйства) не введена в экономический оборот, ее стоимость имеет формальное значение и не входит в аграрный капитал.

На новом этапе земельной реформы необходимо ориентироваться на переход к регулирующей роли государства в процессах, происходящих в аграрной сфере экономики, в соответствии с действующими законодательно-нормативными актами. Земельные участки должны концентрироваться в руках у настоящих хозяев-владельцев. Это предусматривает функционирование рынка земли, наличие конкретных механизмов реализации права на земельную собственность, ипотеки, экономических методов регулирования земельных отношений в сочетании с рыночными механизмами.

К основным недостаткам трансформационных процессов в аграрном секторе можно отнести быстрые темпы реформирования. Это повлекло за собой неопределенность владельцев имущественных и земельных паев относительно форм использования принадлежащей им собственности. Постепенное объединение хозяйств в оптимальные агроформирования с четким определением их специализации - одно из магистральных направлений реформирования агропромышленного комплекса.

Стержневым направлением повышения эффективности аграрного сектора является агропромышленная и агропромышленно-финансовая интеграция, развитие новых отношений между сельскохозяйственными, перерабатывающими и агросервисными предприятиями и организациями.

**Ключевые слова:**

региональная политика, государственное управление, государственное регулирование, агропромышленное законодательство, мониторинг аграрной реформы, государственная аграрная политика, централизация и демократизация управления, агропромышленно-финансовая интеграция, агропромышленная интеграция.

**Savkov A. P. Mechanisms of Reforming Agro-Industrial Complex at the Rayon Level in Transition Economies. - Manuscript.**

The dissertation thesis for obtaining a Candidate of Science Degree in Public Administration, Specialization 25.00.02 - Public Administration Mechanisms. - The Ukrainian Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv. - 2003.

The dissertation paper considers principles and mechanisms of state agrarian policy implementation at the basic level of administrative units - rayons. Modern transformation processes in agro-industrial complex (AIC) are analyzed, and priority areas for further reforms and sustainable development of AIC are identified, taken Mohyliv-Podil'skyi Rayon as an example.

The author further develops and specifies methodology of making rayon agro-industrial complexes function on market-based principles. Purposeful, on-going and systematic monitoring of transformation processes in agro-industrial complex at the level of territorial communities, individual enterprises and associations of producers should be the priority area for rayon state administration activities.

Agro-industrial, agro-industrial and financial sectors integration, development of new relationship between agricultural, food processing and agro-servicing enterprises and agencies remain central for increasing efficiency of the agrarian sector.

**Key words:** regional policy, public administration, state regulation, agro-industrial legislation, monitoring of agrarian reform, state agrarian policy, centralization and democratization of management, agro-industrial and financial sectors integration, agro-industrial integration.

Підписано до друку 14.05.2003.  
Формат 60 x 84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Тираж 100 прим. Обл.-вид. арк. 1,15.  
Ум.-друк.арк. 1,16. Папір офсет. № 1. Гарн. Таймс. Офс. друк.

Свідоцтво серії ДК № 920 від 21.05.2002 р.

Віддруковано з оригінал-макета у видавництві  
Української Академії державного управління  
при Президентові України.  
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-94-36.