

## РЕГІОНАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗЕРНОВОГО ПІДКОМПЛЕКСУ

*В.М.Ганганов, докторант*

*У статті розглянуто правові засади формування принципів функціонування зернового підкомплексу держави. Визначена відсутність чітких підходів і правової узгодженості в даному питанні, з'ясовано недоліки існуючої Програми «Зерно України – 2005-2010» і шляхи їх подолання.*

**Вступ.** Згідно із загальними положеннями (ст. 1) Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», основні засади державної аграрної політики спрямовані на забезпечення сталого розвитку аграрного сектора національної економіки на період до 2015 року, системності та комплексності під час здійснення заходів з реалізації державної аграрної політики всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Державна аграрна політика базується на національних пріоритетах і враховує необхідність інтеграції України до Європейського Союзу та світового економічного простору.

На сьогодні існує одразу декілька документів, в яких розробники спробували здійснити стратегічне прогнозування та планування роботи аграрного сектора економіки України та зернового ринку зокрема. Проте, такі документи або не виконуються, або навіть не були затверджені. Крім того, такі документи часто містять невизначеності та протиріччя.

Однією з причин неузгодженості державного регулювання зернового ринку в Україні є відсутність стратегічного підходу до управління зерною галуззю.

**Постановка завдання.** Відсутність стратегічного підходу пов'язана з наявністю певних проблем при визначенні принципів державної підтримки даного виробництва, що є предметом проведених досліджень.

При проведенні досліджень використовувалися філософські і загальнонаучні принципи: суперечності, взаємодії, об'єктивності. Основними методами проведених досліджень були: метод наукової абстракції, методи аналізу і синтезу.

**Результати.** Відповідно до Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» основними складовими державної аграрної політики є комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування аграрного сектора економіки, розв'язання соціальних проблем сільського населення та забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій. Основні засади державної аграрної політики поширюються на сільське та рибне господарство, харчову промисловість і перероблення сільськогосподарських продуктів, аграрну науку і освіту, соціальну сферу села, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення.

Державна аграрна політика, згідно із Законом України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», спрямована на досягнення таких стратегічних цілей:

- гарантування продовольчої безпеки держави;
- перетворення 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.

Кожна галузь та підгалузь мають свої особливості, об'єктивно високий рівень заробітної платні повинен бути не пріоритетом, а кінцевим наслідком здійснення ефективної аграрної політики, розвитку аграрного сектора та сільських територій (у тому числі не тільки за рахунок сільського господарства). Доки у сільській місцевості не розвивається малий та середній бізнес, а продуктивність праці у сільському гос-

подарстві в рази менша, ніж за кордоном, зарано говорити про встановлення заробітної плати працівників сільського господарства на рівні не нижче середнього в галузях економіки держави.

«Стратегічним документом», який стосується безпосередньо зернового ринку України, є Програма «Зерно України – 2005-2010», яка затверджена наказом Міністерства аграрної політики України №271 від 28.07.2004 р.

Необхідно відмітити, що така Програма поки не є загальнодержавною програмою економічного розвитку, оскільки згідно із Законом України «Про державні цільові програми» всі програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом, а інші державні цільові програми за поданням державних замовників затверджуються Кабінетом Міністрів України.

У зв'язку з цим на неї не поширюються законодавчо визначені положення про виконання та контроль за виконанням державних цільових програм. Тобто фактично це тільки проект Програми. Для затвердження цієї програми в якості державної цільової програми (загальнодержавної програми економічного розвитку) їй необхідно подати на розгляд Кабінету Міністрів України, за поданням якого вона має бути затверджена законом.

Мета і завдання Програми «Зерно України 2005-2010» полягає у тому, щоб у наступні роки збільшити валове виробництво зерна та покращити його якість, підтримати розвиток інших галузей аграрного сектора економіки, сприяти подальшому підвищенню культури землеробства. У додатку до Програми наведено прогнозовані обсяги виробництва по всіх категоріях господарств.

Відповідно до Програми, з її прийняттям передбачається розробка і впровадження низки підзаконних актів:

- про державну і регіональну програми цільового розвитку комплексу зернового господарства;

- про встановлення паритетності цін на зерно та матеріально-технічні ресурси для зернового господарства;
- про стимулювання якості зерна та впровадження нових прогресивних технологічних процесів у вирощуванні, зберіганні, переробці і використанні зерна;
- про вдосконалення порядку декларування суб'єктами підприємницької діяльності обсягів зерна та його зберігання.

Інтенсифікація розвитку зернового господарства та збільшення обсягів виробництва зерна за Програмою досягається завдяки таким основним чинникам, як підвищення урожайності шляхом удосконалення землекористування, структури посівів, попередників, обробітку ґрунту, внесення мінеральних добрив і проведення хімічної меліорації ґрунтів, захисту рослин, розвиток насінництва, підвищення якості зерна, науково-методичне забезпечення, розвиток ринку зерна, інтенсивного ведення галузі зерновиробництва, оснащення господарств технікою, впровадження ресурсозаощадних технологій, більш раціонального використання біокліматичного потенціалу і зональних природно-кліматичних умов стосовно вирощування окремих зернових культур.

Треба відмітити, що необхідні для реалізації Програми бюджетні засоби не тільки не виділяються, але вони навіть не закладаються Міністерством аграрної політики в пропозиції щодо обсягів бюджетного фінансування на наступні періоди. Згідно з попередніми пропозиціями Мінагрополітики щодо обсягів видатків на 2008 рік, обсяги бюджетного фінансування розвитку (підтримки) зернової галузі є значно меншими обсягів фінансування тваринницьких галузей.

Для прикладу, на фінансування бюджетної тваринницької дотації Міністерство аграрної політики України пропонує виділити із бюджету країни 7,82 млрд гривень (що перевищує весь бюджет Мінагрополітики на 2007р.), у той час як, наприклад, на формування державного продовольчого резерву Аграрним фондом, здійснення заставних закупівель, товарних та фінансових інтервенцій на організованому аграрному ринку про-

понується виділити загалом лише 0,67 млрд гривень. Подібні диспропорції присутні і по інших видаткових статтях.

Бюджетне фінансування зернової галузі на рівні, що забезпечуватиме її розвиток відповідно до програмних цілей, повинно бути визначене на законодавчому рівні.

Питання розроблення та впровадження загальнодержавної економічної програми розвитку зернового сектора та ринку зерна (бажано на період з 2007 до 2012 року) є виключно важливим. Така програма повинна стати дорожньою картою при прийнятті державних рішень. Економічним аспектам функціонування ринку зерна та зерновиробництва необхідно приділити особливу увагу.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про державні цільові програми», Державна цільова програма - це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля - це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Якщо мова йде про стратегічний розвиток зернового ринку України, необхідним є розробка відповідної загальнодержавної програми економічного розвитку.

Відповідно до законодавства, метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Заходи, завдання та показники державних цільових програм:

- включаються до відповідних розділів Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік;
- враховуються під час складення проекту Державного бюджету України на відповідний рік шляхом визначення головними розпорядниками бюджетних коштів обсягів видатків на їх реалізацію у складі бюджетних програм та включення центральним органом виконавчої влади з питань фінансів відповідних бюджетних запитів до пропозицій проекту Державного бюджету України.

Заходи, завдання та показники державних цільових програм, спрямованих на розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць, включаються до програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст на відповідний рік.

Перелік державних цільових програм, які планується виконати у відповідному році з використанням коштів Державного бюджету України, подається на розгляд Верховної Ради України у складі проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України та разом із проектом закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Таким чином, питання фінансування виконання загальнодержавних економічних програм забезпечується на законо-

давчому рівні, що створює сприятливі умови для їх виконання.

Державна цільова програма виконується шляхом здійснення її заходів і завдань органами державної влади, а також виконавцями, передбаченими цією програмою. Державний замовник самостійно здійснює заходи і завдання, передбачені державною цільовою програмою, або за необхідності укладає договір (контракт) в порядку, встановленому законодавством. Виконавцями державної цільової програми можуть бути підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що визначаються державним замовником для виконання заходів і завдань програми на конкурсних засадах.

Контроль за виконанням державної цільової програми здійснює Кабінет Міністрів України шляхом розгляду проміжних, щорічних, заключного звітів про результати виконання державної цільової програми та узагальненого висновку про кінцеві результати виконання програми. Безпосередній контроль за виконанням заходів і завдань програми, ефективним та цільовим використанням коштів її виконавцями здійснюють державні замовники. Контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів здійснюють спеціально уповноважені органи державної влади відповідно до закону.

Розроблення та виконання державної цільової програми здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, передбачених законом.

Розроблення та виконання програми розвитку ринку зерна у вигляді загальнодержавної програми економічного розвитку є виключно доречним. Необхідність здійснення такої програми пов'язана як з недосконалістю та неузгодженістю державного регулювання ринку зерна, станом зернового комплексу, який сьогодні не відповідає перспективним можливостям, так і з останніми змінами на світовому ринку зерна (бум на виробництво біопалива і пов'язана з цим зміна кон'юнктури зернового ринку).

Стратегія розвитку зернового сектора та ринку зерна повинна забезпечувати сталий розвиток конкурентоспроможності зерновиробництва, збалансованість і захист інтересів учасників зернового ринку, зокрема Держави. Повинні враховуватися питання продовольчого забезпечення населення країни, а також поточний стан і перспективи зернопереробних галузей. Підвищення прибутків виробників зерна повинно стати провідним критерієм оцінки виконання програми.

**Висновки.** Проведений аналіз законодавчої бази доводить, що існуюча Програма «Зерно України – 2005-2010», яка затверджена наказом Міністерства аграрної політики України №271 від 28.07.2004 р., має певні недоліки, а саме:

- положення Програми здебільшого констатують факти, а не пропонують конкретні механізми вирішення тих чи інших проблемних питань;
- окремі положення, що стосуються економічних питань, містять скоріше суб'єктивні враження, економічна сторона програми (на відміну від агротехнологічної) є відверто недопрацьованою (іноді виникає враження, що це не державна програма, а посібник з виробництва зерна, оскільки майже всі економічні питання розглядаються з суб'єктивної позиції, констатують результати 2004 року);
- необхідно визначити виконавців, необхідні ресурси та шляхи їх отримання.

Особливостями державного регулювання зернового ринку України є функціонування на ньому одразу декількох утворень, що можуть вважатися державними агентами зернового ринку, при цьому функції та особливості роботи таких структур потребують уточнення.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року».
2. Програма «Зерно України – 2005-2010», яка затверджена наказом Міністерства аграрної політики України №271 від 28.07.2004 р.