

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).*

*Спеціальність – 281.*

*Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 11.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.11.3>**

**УДК 351:63**

*Н. В. Дацій,*

*д. держ. упр., професор, професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління, Поліський національний університет, м. Житомир*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0640-6426>*

*І. В. Драган,*

*д. держ. упр., старший науковий співробітник, старший науковий співробітник відділу методології сталого розвитку, Інститут демографії та проблем якості життя НАН України, м. Київ*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6906-5000>*

*Т. В. Малахова,*

*д. держ. упр., доцент, професор кафедри державного управління та адміністрування, Державний університет інформаційно-комунікаційних технологій*

*ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3591-7236>*

## **ОЦІНКА РІВНЯ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРУ**

*N. Datsii,*

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the  
Department of Economic Theory, Intellectual Property and Public Administration  
Polissia National University, Zhytomyr*

*I. Dragan,*

*Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Senior research  
fellow of the Department of Sustainable Development Methodology?  
Institute for demography and life quality problems of the National Academy of  
Sciences of Ukraine, Kyiv*

*T. Malakhova,*

*Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Professor of the  
Department of Public Management and Administration State University of  
Information and Communication technologies*

## **ASSESSMENT OF THE LEVEL AND EFFICIENCY OF STATE REGULATION OF THE AGRICULTURAL SECTOR**

*Узагальнюючи методики оцінки рівня та ефективності державної підтримки, можна зробити висновок, що в даний час оцінка державної підтримки, що проводиться, переважно заснована на оцінці використання бюджетних коштів та визначенні відповідності їх цільовому виконанню, що відображає певний ефект державної підтримки, але не відображає повною мірою її ефективність. Відсутність методики оцінки ефективності призводить до істотних складнощів при визначенні розмірів та напрямів виділення бюджетних коштів у вигляді державної підтримки аграрного сектору, пріоритетів у фінансуванні, обґрунтуванні коштів, що виділяються.*

*Вивчення концептуальних основ побудови та функціонування системи державного регулювання розвитку аграрної галузі дозволяє обґрунтувати висновок про відсутність прямого взаємозв'язку між здійснюваними державою заходами, що виділяються бюджетними коштами та безпосередньою діяльністю економічних суб'єктів, що функціонують у*

конкретній галузі, в даному випадку в сільському господарстві . Внаслідок цього, обґрунтування якісного економічного підходу до оцінки ефективності системи державного регулювання розвитку сільського господарства є складним завданням, що вимагає глибоких досліджень і серйозного осмислення. Вирішення цієї проблеми необхідне для обґрунтування оптимальних обсягів фінансування сільського господарства на різних рівнях та розроблення заходів щодо підвищення ефективності системи державного регулювання розвитку аграрної галузі.

Узагальнивши думки вітчизняних та зарубіжних вчених та фахівців у галузі державного регулювання та державної підтримки, використовуючи методики наднаціональних та міжнародних організацій, а також результати власних досліджень, вважаємо за доцільне використання комплексної системи показників, оскільки сільське господарство є складною системою підприємств різного напрямку діяльності, а регулюючий вплив держави носить різноплановий характер, має значну кількість ефектів і наслідків як для функціонування та розвитку аграрної галузі, так і для інших галузей та сфер діяльності. Розроблена методика може використовуватися не лише для оцінки чинної системи державного регулювання сільського господарства, а й для моделювання державної аграрної політики. Враховуючи, що безпосередньо заходи державного регулювання та державної підтримки здійснюють органи державного управління, необхідно також оцінювати не тільки економічні ефекти, а й аналізувати вплив механізму державного регулювання на соціальний, культурний розвиток сільських територій та інші аспекти.

*Summarizing the methods of assessing the level and effectiveness of state support, it can be concluded that currently the assessment of state support carried out is mainly based on the assessment of the use of budget funds and the determination of compliance with their target performance, which reflects a certain effect of state support, but does not fully reflect its effectiveness. The lack of efficiency assessment methodology leads to significant difficulties in determining the size and directions of allocation of budget funds in the form of state support for the agricultural sector, priorities in financing, justification of allocated funds. The study of the conceptual foundations of the construction and functioning of the*

*system of state regulation of the development of the agrarian industry allows us to substantiate the conclusion that there is no direct relationship between the measures carried out by the state allocated from budget funds and the direct activity of economic entities operating in a specific industry, in this case in agriculture .*

*As a result, the substantiation of a qualitative economic approach to assessing the effectiveness of the system of state regulation of agricultural development is a complex task that requires deep research and serious consideration. Solving this problem is necessary to substantiate the optimal amounts of agricultural financing at different levels and to develop measures to increase the efficiency of the system of state regulation of the development of the agrarian industry. Summarizing the opinions of domestic and foreign scientists and specialists in the field of state regulation and state support, using the methods of supranational and international organizations, as well as the results of our own research, we consider it appropriate to use a complex system of indicators, since agriculture is a complex system of enterprises of various fields of activity, and regulatory the influence of the state has a multifaceted nature, has a significant number of effects and consequences both for the functioning and development of the agricultural industry, and for other industries and spheres of activity. The developed methodology can be used not only to assess the current system of state regulation of agriculture, but also to model the state agrarian policy. Given that state regulation and state support measures are directly carried out by state administration bodies, it is also necessary to evaluate not only the economic effects, but also to analyze the impact of the state regulation mechanism on the social and cultural development of rural areas and other aspects.*

**Ключові слова:** *аграрний сектор України, державне регулювання, ефективність, методи, органи публічної влади, механізм державного регулювання, сільське господарство.*

**Keywords:** *agricultural sector of Ukraine, state regulation, efficiency, methods, public authorities, state regulation mechanism, agriculture.*

### **Постановка проблеми.**

Необхідність удосконалення методик оцінки ефективності системи державного регулювання набуває великої актуальності в зв'язку з підвищенням уваги суспільства до використання бюджетних коштів, так як відсутність об'єктивної оцінки викликає негативну реакцію громадськості про марнотратність бюджетних ресурсів у зв'язку з витратою значного обсягу коштів за відсутності суттєвих результатів.

Одна з основних цілей дослідження методологічних засад оцінки рівня ефективності системи державного регулювання аграрного сектору полягає в оцінці впливу методів і механізмів державного регулювання на розвиток галузі та показники виробництва, реалізації, прибутковості та стійкості сільгосптоваровиробників за допомогою використання аналітичних інструментів для вимірювання економічних наслідків підтримки аграрного виробництва. Необхідним елементом для формування ефективної системи державного регулювання є також класифікація та кількісне визначення державної підтримки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання оцінки рівня та ефективності державного регулювання аграрного сектору висвітлюються в працях низки дослідників. Значимість аграрного сектору для економіки держави, не залежить від суспільного укладу і тимчасової епохи, що визнавалося в концепціях більшості відомих наукових шкіл і течій. Теоретичний фундамент організації сільськогосподарського виробництва та в цілому аграрної галузі закладено сукупністю праць представників меркантилізму (Т. Ман, У.Петті та ін.) та прихильників політики протекціонізму (А. Монкретьєн де Ваттевіль, Д. Юм та ін.), пізніше доповнений у зв'язку з розвитком уявлень про конкуренцію роботами А. Сміта та Д. Рікардо, які були творцями теорій абсолютних та порівняльних переваг відповідно, масштабований з розвитком світових економічних відносин Дж. Е. Мідом, Е. Хекшером та ін.

Однак, на даний час поза увагою науковців залишились аспекти оцінки рівня та ефективності державного регулювання аграрного сектору.

**Мета статті.** Мета статті полягає у науковому обґрунтуванні теоретичних засад та практичних пропозицій щодо оцінки рівня та ефективності державного регулювання аграрного сектору.

### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Розглядаючи методологічні підходи до оцінки системи державного регулювання розвитку аграрної галузі, необхідно розрізнити поняття рівня державної підтримки та ефективності державної підтримки. Рівень державної підтримки відображає обсяг та склад бюджетної підтримки сільського господарства щодо реалізації визначених державних програм, у той час як оцінка ефективності підтримки розуміє дослідження впливу цих програм на розвиток аграрного сектору.

При розгляді та аналізі різних методологічних підходів до оцінки ефективності державного регулювання вважаємо необхідним виділення у цьому дослідженні кількох напрямів: основні науково-методичні підходи, пропоновані вченими та спеціалістами; методики, що відповідають діючій в даний час системі нормативно-правових актів; методики, розроблені та застосовувані на наднаціональному рівні у міжнародному полі.

Важливим завданням, особливо в умовах скорочення бюджетних можливостей, є оцінка ефективності заходів підтримки, що приймається державою. Незважаючи на те, що при обмеженості фінансових ресурсів необхідно досягти поставлених цілей з найменшими витратами, а, значить, проблема оцінки ефективності розподілу бюджетних коштів є на сьогоднішній день досить важливою, в даний час питанню приділяється недостатня увага.

У науковій і практичній літературі, у звітних матеріалах органів влади в більшій мірі описуються та аналізуються обсяги фінансування аграрної галузі, хід реалізації діючих програм розвитку сільського господарства. Але в той же час порівняльної оцінки ефективності та обґрунтування застосування

конкретних методів державної підтримки сільськогосподарських організацій і способів фінансування приділяється недостатня увага. Одним із основних критеріїв оцінки державної підтримки є показник її економічної ефективності. І якщо для приватного капіталу основним критерієм ефективності є максимізація прибутку, то держава, наряду з цим, має вирішувати соціальні, демографічні та політичні проблеми. Відповідно, використовувані критерії оцінки ефективності державної підтримки повинні враховувати дану специфіку.

Розмежують критерії та показники ефективності суспільного виробництва [1]. Критерії являють собою основні відмінні ознаки визначеного уявлення, що відображають якісні характеристики та виражають сутність його ефективності. Показники є формою виявлення сутності ефективності виробництва, зовнішньої міри її критеріїв. Вони служать засобом якісного і кількісного аналізу економіки. Оскільки критерієм ефективності економіки повинен бути показник, що відображає ціль функціонування економіки, то в якості критерію необхідно вибрати якісно і кількісно певну величину, що відображається, що повинна бути досягнута державна підтримка в результаті реалізації поставленої цілі.

Таким чином, в якості ефективності державної підтримки необхідно використовувати відношення обсягу виробництва призначених видів продукції, що задовольняє потреби населення з найменшими сукупними витратами та найбільшим соціальним ефектом до обсягу державної підтримки галузі.

Розглянуті в наукових публікаціях різні методичні підходи до визначення ефективності державної підтримки частково засновані на розрахунках загальних сум державної підтримки в цілому або за окремими напрямками. На практиці поняття оцінки ефективності часто замінюється поняттям оцінки рівня виконання планових значень. При цьому аналізується обсяг виділених державних коштів, вивчається динаміка визначених

виробничих або інших показників і робиться висновок про те, що даний захід підтримки та управління ефективний (або неефективний).

Але при цьому необхідно усвідомлювати, що зміна обсягів виробництва продукції відбувається в результаті сукупної дії значної кількості різноманітних факторів, серед яких заходи державної підтримки можуть бути (і, як показують проведені дослідження, дійсно є) далеко не головними.

Відзначають помилковість думки про визначення рівня державної підтримки сільського господарства на основі обсягу коштів, які виділяють держави, і що нарощування цієї суми однозначно покращить положення в аграрній галузі [2]. Обґрунтовується це тим, що на практиці зміна суми залучених коштів не свідчить про реальну зміну положення сільськогосподарських виробників. Таким чином, першочерговим стає завдання визначення рівня впливу методів державного регулювання сільського господарства та виділених обсягів державної підтримки на ті показники, досягнення яких було заявлено при розробці програми розвитку та підтримки. Крім того, впровадження методик, а також повноцінне та дійсне їх застосування вимагає наявності визначеної інформації для аналізу, яка не завжди доступна, збирається та накопичується, що вимагає вдосконалення статистичної звітності.

Відсутність необхідної інформації не тільки знижує можливості аналізу, але й не сприяє розробці та обґрунтуванню конкретних параметрів, які могли б відобразити цілий і результати державного регулювання економіки. Що стосується чинної в даний час оцінки ефективності державного регулювання аграрного сектора, то можна сказати, що єдина методика і загальні критерії оцінки ефективності державного забезпечення в даний час не розроблені.

Можна говорити про те, що в рамках програмно-цільового управління проводиться не оцінка ефективності системи державного регулювання або механізму державної підтримки, а оцінка виконання показників окремих

державних програм. При цьому на державному рівні в основному оцінюється виконання індикаторів державної програми, а також досягнення показників продовольчої безпеки.

На рівні регіонів України здійснюється контроль за виконанням показників державних програм, діючих в регіоні. На рівні отримувачів субсидії оцінка здійснюється у вигляді виконання показників.

Важливим елементом оцінки ефективності державної підтримки є оцінка її бюджетної ефективності, яку пропонують оцінити як дисконтовану суму доходів бюджету, що виникли у зв'язку з реалізацією заходів у галузі, підтримуваною державою, до дисконтованих бюджетних витрат на забезпечення даної підтримки [3]. Крім того, пропонується також оцінювати доходи бюджету супутніх відходів, де збільшуються обсяги випуску товарів (виповнення робіт, надання послуг) внаслідок зростання виробництва в певній галузі. Незважаючи на те, що використання даної методики пов'язане зі значущими і складними розрахунками доходів від супутніх галузей, її використання для ефективної оцінки виглядає досить цілеспрямовано, оскільки дозволяє скласти бюджетні доходи і бюджетні витрати, а також участь мультиплікативних економічних ефекти застосовуваних державних методів підтримки.

Досліджуючи категорію бюджетної ефективності, слід виділити поняття податкової віддачі державної субсидії. Якщо процес виділення субсидій не пов'язаний з усуненням наслідків позавигідних ситуацій, то для оцінки обсягів і пріоритетності державної підтримки може бути використаний універсальний формалізований показник - коефіцієнт податкової віддачі субсидії. Крім того, один із варіантів розрахунку даного коефіцієнта можна використовувати в аналізі ефективності підтримки соціальних заходів. Коефіцієнт ефективності субсидії в соціальній сфері захисту населення може бути розрахований за рядом показників, віднесених до суми державної підтримки в розрахунку на одного мешканця визначеної території.

На нашу думку, цей підхід можна використовувати при оцінці ефективності державної підтримки розвитку сільських територій. Застосування дисконтування при здійсненні даних розрахунків дозволить розрахувати додаткові розподілені за часом доходи бюджетів у вигляді збільшення податкових надходжень та оцінити фактичну податкову віддачу державної підтримки (здійснюваної в різні періоди часу) з урахуванням тимчасової вартості грошей. Немає негативної важливості розрахунків віддачі виділених коштів з бюджетів різних рівнів, необхідно відзначити, що бюджетна ефективність не аналогічна ефективності комерційної діяльності, так як основна ціль державної підтримки – не отримання прибутку, а забезпечення стійкого розвитку пріоритетних відростків. Досягнення цієї цілі не завжди пов'язано з ростом податкових відрахувань або доходів бюджетів. Тому дані показники, на наш погляд, слід використовувати при оцінці бюджетної ефективності виключно як додаткові.

Заслуговують на увагу пропозиції по використанню дерева рішень при здійсненні бюджетних інвестицій за окремими напрямками державної підтримки – стійкий розвиток сільських територій, бюджетні інвестиції у вирішення проблеми транспортної доступності, у розвиток кадрового потенціалу, організацію оптових ринків фермерських продуктів. На основі розподілу ймовірностей виникнення приросту товарної продукції, як одного з ключових показників розвитку галузі, за допомогою дерева рішень можна оцінити ефективність державних заходів підтримки у вигляді грантів і субсидій. Використання теорії ймовірності дозволяє моделювати та прогнозувати майбутню ефективність прийнятих управлінських рішень в сфері державного регулювання розвитку аграрної галузі.

### **Висновки**

Необхідно уточнити, що, оскільки результативні показники розвитку сільського господарства підкріплені впливом значної кількості випадкових факторів, то ймовірна оцінка тільки на основі урахування різних форм державної підтримки буде носити занадто невизначений характер. Тому в

процесі аналізу і контролю слід визначити, за рахунок чого був забезпечений ефект: за використання інструментів державної підтримки або випадково. Це твердження відноситься також і до отриманих негативних результатів.

### **Література**

1. Кваша С.М. Методологічний базис прийняття суспільних рішень в аграрній політиці. Економіка АПК. 2013. №8. С. 12-21.
2. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання: [Моногр.] Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. 320 с.
3. Майстро С. В. Національний аграрний ринок в умовах глобалізації: механізм державного регулювання: [моногр.] Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр». 2009. 240 с.

### **References**

1. Kvasha, S.M. (2013), "The methodological basis of social decision-making in agricultural policy", *Ekonomika APK*, vol.8, pp. 12-21.
2. Latynin, M.A. (2006), *Ahrarnyj sektor ekonomiky Ukrainy: mekhanizm derzhavnoho rehuliuвання [Agricultural sector of Ukraine: the mechanism of state regulation]*, Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr", Kharkiv, Ukraine.
3. Majstro, S. V. (2009), *Natsional'nyj ahrarnyj ryнок v umovakh hlobalizatsii: mekhanizm derzhavnoho rehuliuвання [National agricultural markets in the context of globalization: the mechanism of state regulation]*, Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr", Kharkiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 10.11.2023 р.*